B6897F

Informationen

304 zur politischen Bildung

bpb:

3/2009

Deutsche Außenpolitik

Inhalt

Grundlagen, Akteure, Strukturen und Prozesse **4**

Normative Fundamente einer Zivilmacht 6

Starke Exekutive 8

Interessengruppen, Zivilgesellschaft, Medien 12

Ausblick 13

Grundzüge deutscher Außenpolitik 1949-1990 ..... **14**

Die Ära Adenauer: Souveränitätsgewinn durch Souveränitätsverzicht 14

Öffnung nach Osten, Kontinuität im Westen: Kiesinger, Brandt und Schmidt 22

Verlässlich und berechenbar: die Regierung Kohl und die unerwartete Zeitenwende 28

Kontinuität und Wandel deutscher Außenpolitik nach 1990 ..... **33**

Fortsetzung der europäischen Integration 33

Neue sicherheitspolitische Aufgaben 40

Globale Herausforderungen für den deutschen Multilateralismus 46

Perspektiven der deutschen Außenpolitik seit 1989 ..... **52**

Glossar **56**

Literaturhinweise **58**

Internetadressen **59**

Impressum **59**

Editorial

In der letzten Bundestagssitzung der Großen Koalition vor den Neuwahlen, am 8. September 2009, gab Bundeskanzlerin Angela Merkel eine Regierungserklärung zur Situation in Afghanistan ab, wo sich die Bundeswehr durch Bundestagsbeschluss vom November 2001 im Rahmen der ISAF-Mission militärisch engagiert.

In ihrer Rede hob sie drei Grundprinzipien hervor, die „die deutsche Außenpolitik seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland leiten: Deutschland ist dem Dienst für den Frieden in der Welt verpflichtet; [...]. Deutschland ist eine wehrhafte Demokratie; wir schützen unsere Bürger, ihr Leben und ihre Unversehrtheit mit den zu Gebote stehenden rechtsstaatlichen Mitteln. Deutschland steht in dieser Welt in festen Bündnissen und Partnerschaften; deutsche Sonderwege sind grundsätzlich keine Alternative deutscher Außenpolitik. Es ist Aufgabe jeder politischen Führung, diese drei Prinzipien in der konkreten geschichtlichen Wirklichkeit immer wieder neu zur Geltung zu bringen. Das gehört mit zu den schwersten Aufgaben."

Das vorliegende Heft schildert, aus welchen Voraussetzungen diese für die Bundesrepublik Deutschland bestimmenden außenpolitischen Grundprinzipien entstanden sind und wie ihnen im Laufe einer 60-jährigen wechselvollen Geschichte Rechnung getragen wurde.

Dabei führt es mit drei unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen an die Thematik heran: Im ersten Kapitel wird ein systematischer Überblick über Grundlagen und Akteure der deutschen Außenpolitik gegeben. Das zweite Kapitel folgt der Chronologie der Ereignisse und Entwicklungen in der Zeit der deutschen Teilung von 1949 bis 1990; in den Anschlusskapiteln über die Zeit von 1990 bis zur Gegenwart dominiert ein politikfeldorientierter Ansatz.

Zusammengenommen verdeutlicht die Darstellung historische Zusammenhänge, Entwicklung, Bedeutung und aktuelle Herausforderungen der deutschen Außenpolitik.

Diese musste 1945 bei Null beginnen: Die bedingungslose Kapitulation des nationalsozialistischen Dritten Reiches und die Aufteilung in vier Besatzungszonen hatten zunächst den vollständigen Verlust der staatlichen Souveränität und damit auch das Ende selbstständiger Außenpolitik bedeutet. Die beiden 1949 auf Veranlassung der westlichen Kriegsalliierten bzw. der Sowjetunion gegründeten deutschen Staaten konnten sich aufgrund ihrer Diskreditierung durch das NS-Unrechtsregime nur behutsam und schrittweise Handlungsspielräume erarbeiten.

In der Zeit von 1949 bis 1989 mussten sie sich vor allem den wechselnden Bedingungen des Ost-West-Konfliktes zwischen den Supermächten USA und Sowjetunion anpassen. Auf westdeutscher Seite prägten diesen 40-jährigen Zeitabschnitt drei große außenpolitische Weichenstellungen: konsequente Westbindung, Verständigung mit Frankreich, Wiederbewaffnung und erste Schritte zur Wiedererlangung staatlicher Souveränität in der Ära Konrad Adenauers; Aussöhnung, Entspannung und vorsichtige Annäherung durch die Ostpolitik der Regierung Willy Brandts; Vertiefung der europäischen Integration und Deutsche Einheit während der Kanzlerschaft Helmut Kohls.

In den letzten zwei Jahrzehnten, die seit Beendigung des Ost-West-Gegensatzes vergangen sind, hat das vereinigte Deutschland als Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft und der EU an Selbstbewusstsein und Gewicht gewonnen. Gleichzeitig muss es sich auf zunehmend offenere weltpolitische Konstellationen einstellen, auf neue Risiken und bislang ungewohnte Verantwortlichkeiten. Hier können die eingangs genannten Grundprinzipien wichtige Leitlinien sein. An ihnen beweisen sich die Kontinuität und Berechenbarkeit der deutschen Außenpolitik. Dabei kommt es allerdings immer wieder zu Zielkonflikten. Die Ausgestaltung der außenpolitischen Weichenstellungen im internationalen Einvernehmen und auf Basis einer innenpolitischen demokratischen Legitimation wird auch künftig keine leichte Aufgabe sein.

Christine Hesse

Sven Bernhard Gareis

Grundlagen, Akteure, Strukturen und Prozesse

Staaten versuchen bilateral und in einem internationalen Umfeld von Bündnissen und Organisationen, ihre Interessen durchzusetzen – von der Sicherheitspolitik bis zum Klimaschutz. Zahlreiche politische und gesellschaftliche Akteure nehmen dabei Einfluss.

picture-alliance / dpa / Wolfgang Kumm

Die Bundesrepublik pflegt Beziehungen zu 190 Staaten weltweit: Neujahrsempfang des Bundespräsidenten für das diplomatische Corps im Schloss Bellevue in Berlin 2008

Wie jeder andere Staat betreibt auch Deutschland Außenpolitik, um gegenüber seinem internationalen Umfeld wesentliche Ziele und Interessen in Bereichen wie Sicherheit, Wirtschaft und Handel, Ökologie oder Kultur zu verfolgen und zu realisieren. Hierzu tritt es in wechselseitige Beziehungen mit zahlreichen verschiedenartigen Akteuren, vor allem mit Staaten und internationalen Organisationen, zunehmend aber auch mit nichtstaatlichen Akteuren wie transnationalen Industriekonzernen oder einer wachsenden Zahl immer einflussreicherer Nichtregierungsorganisationen (NRO). Die Qualität solcher wechselseitiger Beziehungen kann ebenfalls äußerst vielgestaltig sein: Neben enger partnerschaftlicher Kooperation gibt es Konkurrenz um Macht, Einfluss und Ressourcen, entstehen Krisen und Konflikte, die schlimmstenfalls bis hin zum Krieg eskalieren können. Die zentrale Aufgabe auch der deutschen Außenpolitik ist es daher, Entwicklungen im internationalen System zu erkennen und einzuschätzen, eigene Gestaltungsansprüche an die internationale Ordnung zu formulieren und dann die geeigneten Instrumente und Handlungsmöglichkeiten (also Machtmittel) zu deren Verwirklichung einzusetzen. In der Außenpolitik manifestiert sich so gesehen der auswärtige Ziel-Mittel-Komplex eines Staates.

Ob und wie ein Staat Einfluss auf sein Umfeld nehmen kann, bestimmen neben den Entwicklungen im internationalen System maßgeblich Faktoren wie die eigene territoriale Größe, Bevölkerungszahl, Geographie und Ressourcenausstattung. Auch Technologie, Wirtschaftskraft, militärische Stärke spielen eine Rolle sowie die Überzeugungskraft der Ideen und kulturellen Errungenschaften, die von einem Staat und seiner Bevölkerung hervorgebracht werden. Ob der Einsatz dieser Faktoren kooperativ oder konfrontativ, friedlich oder feindselig wirkt, hängt dabei neben dem Willen und den Handlungsweisen eines Staates entscheidend auch davon ab, wie die anderen Akteure im internationalen System ihn wahrnehmen. Eine vorausschauende Außenpolitik eines Staates wird sich also darum bemühen, die eigenen Interessen so gut als möglich im Einklang mit seinen Partnern und Mitspielern zu gestalten, und so auf die Verschleierung eigener Absichten, nationale Alleingänge oder einseitige Machtpolitik verzichten.

Dieser Aspekt spielt in Deutschland – vor allem angesichts seiner kriegerischen Vergangenheit – eine prägende Rolle bei der Gestaltung seiner Außenpolitik. Die Rückkehr zunächst der Bundesrepublik auf die internationale Bühne wäre nicht vorstellbar gewesen ohne die Aussöhnung mit Frankreich, für welche die europäische Integration das Fundament und den Rahmen bildete. Bereits vor der Wiedervereinigung hatten Annäherung und Verständigung mit Polen begonnen; die deutsch-polnischen Verträge über die gemeinsame Grenze (1990) sowie über Freundschaft und gute Nachbarschaft (1991) bildeten eine wichtige Plattform für die Ausdehnung

Historische Verpflichtung: das deutsch-polnische Verhältnis

[...] Der 1. September 1939 markiert den kalkulierten Überfall der Wehrmacht auf Polen durch die Nazis. Er war der Auftakt zu einer Katastrophe mit mehr als 60 Millionen Toten in den Jahren danach. Die Folgen im deutsch-polnischen Verhältnis sind bis heute spürbar. [...] Kein anderes Land verlor in diesem Krieg im Verhältnis zur Bevölkerungszahl so viele Menschen wie Polen. Als das alte Europa nach der Hölle aus Krieg und Holocaust neu geordnet wurde, waren von den 35 Millionen Polen vor dem Krieg sechs Millionen tot. [...]

Ohne das entschiedene Eintreten des früheren Bundeskanzlers Helmut Kohl und dessen Werben im Kreise der EU-Mitgliedsländer wäre eine Aufnahme Polens in die Nato und in die Europäische Union nicht so schnell erfolgt. Der Altkanzler wusste, dass Friedenspolitik Integrationspolitik bedeutet. Der Freundschaft mit Frankreich im Westen sollte die ehrliche Aussöhnung mit Polen im Osten folgen, vor allem als Handreichung an eine junge Generation, die Europa als gemeinsame Gestaltungsaufgabe begreift. [...] Das Verhältnis zwischen Polen und Deutschen hat sich noch nicht gänzlich normalisiert. Es ist aber auf einem sehr guten Weg. Zwischen vielen Städten und Gemeinden beider Länder gibt es mehr als 500 Kommunal- und Freundschaftspartnerschaften. Seit dem Beitritt Polens zum Abkommen von Schengen 2007 mit offenen Grenzen und Freizügigkeit hat sich der Austausch intensiviert. Immer mehr Polen siedeln sich in Deutschland an. Größere polnische Unternehmen haben inzwischen Standorte auf deutschem Boden. Ähnlich verfahren deutsche Unternehmer in Polen. Das beliebteste Reiseziel der Polen ist der Nachbar im Westen. Von den 13,4 Millionen Auslandsreisen von Polen führten im vergangenen Jahr 34 Prozent nach Deutschland. Doch aus all diesen positiven Ansätzen lässt sich nicht ableiten, dass das deutsch-polnische Verhältnis spannungsfrei geworden ist. [...] Es sind vor allem Verstimmungen zwischen nationalkonservativen Politikern und Medien auf polnischer Seite. Sie unterstellen den Deutschen, sie wollten die Geschichte umschreiben und aus der Täterrolle der Nazis eine Opferrolle der Deutschen machen. Eine der Hauptfiguren in diesem Spiel ist die Präsidentin des Bundes der Vertriebenen (BdV), Erika Steinbach (CDU), die ein Vertriebenen-Zentrum in Berlin fordert, in der Stadt, in der die Pläne für den Überfall auf Polen entworfen wurden. Der frühere Bundeskanzler Schröder hatte mit seinem Deal mit dem damaligen russischen Staatschef Putin Polen verärgert, als er 2003 das Projekt einer Energiepipeline durch die Ostsee nach Deutschland an Polen vorbei aus der Taufe hob. Damit nährte er Ängste, dass sich Moskau und Berlin über polnische Interessen hinweg einigen könnten. Die Polen fühlten sich an den Hitler-Stalin-Pakt erinnert, als die Sowjetunion und Deutschland einen Nichtangriffspakt unterzeichneten (23. August 1939) und Polen zwischen sich aufteilten. [...]

Godehard Uhlemann, „Das schwierige Verhältnis zu Polen", in: Rheinische Post vom 1. September 2009

Sinn und Grenzen symbolischer Machtinszenierung

Als Präsident Sarkozy am 22. Juni beide Kammern des französischen Parlaments wie Studiogäste versammelte, [...] war das Bemerkenswerte nicht etwa [seine] Rede, sondern das Studio selbst – der prachtvolle Südflügel von Schloss Versailles. Wenn Frankreichs classe politique der Sinn danach steht, kann sie jederzeit zurückgreifen auf die Herrschaftsarchitektur des Ancien Régime, ohne dass derlei pompöse Gesten deplatziert wirkten oder kritisches Aufsehen erregten. [...] Frankreich hat seine Revolution gehabt, aber seine ungenierte Ästhetik der Macht gehört [...] zum politischen Selbstverständnis – ganz im Gegenteil zum Nachbarn auf der anderen Seite des Rheins.

Deutschlands viel gescholtene politische Klasse in Parlament und Regierung führt ihre Macht mit kleinsten protokollarischen Mitteln vor. Unter dem demokratischen Diktat der sogenannten Bürgernähe verweigert sie sich selbst und dem Publikum das unterhaltsame Spektakel waffenklirrender Kürassiere vor dem Regierungssitz. [...] Die Doppelfunktion von staatlicher Prachtentfaltung – nämlich Distanz zwischen den Mächtigen und dem Volk herzustellen und es gleichzeitig mit Kostümauftritten und klingendem Spiel zu amüsieren – gehört nicht zum Regelwerk des Berliner Politikbetriebs. Im Gegenteil. Die repräsentative Bescheidenheit der Bonner Republik entsprach dem politischen Kater der Nachkriegszeit: Der neue Staat machte sich kleiner, als er war. [...]

Die Verwandlung der Bürger in anonyme Massenblöcke, zwischen denen der Riesenzwerg Hitler zum Podium schritt, die sakrale Aura des repräsentativen Götzendienstes vor dem Einen, dem Gefürchtet-Geliebten – dies alles und die bekannten Folgen konnten einer ganzen Nation den Bombast politischer Machtdarstellung nachhaltig verleiden. [...]

Andererseits gefällt die Abwesenheit eines wichtigtuerischen Sicherheitskordons bei den Auftritten der Kanzlerin. [...] Für amerikanische Präsidenten auf der Durchreise ist Zahl und Auftritt der Leibwächter Teil der Selbstdarstellung. [...] Doch was ist der Sinn solcher symbolischen Machtdemonstrationen, woher stammen die festlichen Aufzüge, die bisweilen lächerlichen Militärparaden etablierter Demokratien?

Ob in Diktaturen, Monarchien oder republikanischen Systemen, ob in tyrannischen oder freiheitlichen Gesellschaftsordnungen: Immer bedarf es der exekutiven Macht, um Herrschaftswillen oder Gesetze durchzusetzen. [...] Dazu verfügt sie nicht nur über Strafgesetze, sondern auch über ältere, ästhetisch-symbolische Gesten: Sie darf ihre wehrhaften Instrumente zeigen – zum Beispiel in Paraden –, um den Respekt der Bürger zu erhalten. Das gehört zur Außenseite politischer Repräsentation, zum Augenschein des staatlichen Gewaltmonopols. [...]

Darüber hinaus stellen uniformierte Auftritte die Distanz zwischen Bürgern und Herrschenden her, die im Umgang mit Politikern jene „Höflichkeit" generiert, die schon im Wortsinn ihre Herkunft aus vordemokratischer Zeit signalisiert.

Ein Beispiel: Das alljährliche, farbenprächtige Paradeschauspiel zum Geburtstag der Königin, „Trooping the Colour" [...], vereint sieben Garde-Regimenter, deren Präzisionsauftritte unter Bärenmützen nichts anderes sind als museale Erinnerungsgesten an die kontinentalen britischen Linienschlachten des 18. Jahrhunderts gegen Franzosen (und Bayern). [...]

Mit virilem Brunstgehabe ziehen es moderne Diktatoren vor, am liebsten ihr gesamtes waffenstarrendes Macht-Arsenal an nationalen Feiertagen an sich vorüberziehen zu lassen [...]. Die Aufmärsche sollen besagen: Wir sind mächtig, vergesst das nicht – ihr Gegner im In- und Ausland. [...]

Doch [in Deutschland] wird es wahrscheinlich beim Verzicht auf repräsentativen Festtagspomp bleiben. [...]

Michael Naumann, „Federbusch und Karabiner", in: Die Zeit Nr. 35 vom 20. August 2009

des europäischen Integrationsprozesses nach Ostmitteleuropa. Die USA wiederum waren nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidende Wegbereiter der jungen Bundesrepublik in die westlich-demokratischen Strukturen und 40 Jahre später eine verlässliche Stütze bei der Verwirklichung der – anfangs von Frankreich und Großbritannien argwöhnisch betrachteten – deutschen Einheit. Von seinen Verbündeten als friedlicher und demokratischer, fest in die Strukturen Europas und der NATO eingebundener Staat und im internationalen System als verlässlicher und berechenbarer Partner wahrgenommen zu werden, stellt so von Beginn an ein zentrales Kriterium aller außenpolitischen Aktivitäten Deutschlands dar. Außerhalb der euro-atlantischen Strukturen steht die Bundesrepublik insbesondere mit Israel in einer überaus engen, aufgrund der Vergangenheit auch sehr spezifischen politischen Beziehung, unterhält zugleich gute Kontakte zu Israels arabischen Nachbarn, ohne indes eine allzu aktive Rolle im Nahost-Konflikt zu spielen. Auch zu Russland haben sich seit der Wiedervereinigung wieder enge politische Bande entwickelt, die über die Energie- und Wirtschaftskooperation hinausreichen.

Während Deutschland als eine der führenden Wirtschaftsnationen vielfältige ökonomische Beziehungen zu fast allen Ländern und Regionen weltweit unterhält, ist sein politisches Engagement etwa in Asien und Afrika, aber auch in Lateinamerika vergleichsweise zurückhaltend. Anders als die französische, die britische, aber auch die belgische oder spanische war die deutsche koloniale Vergangenheit von kurzer Dauer und endete mit dem Ersten Weltkrieg, so dass Deutschland weder bis in die Gegenwart hineinreichende Verantwortlichkeiten noch eigenständige politische Ordnungsinteressen in diesen Regionen meint wahrnehmen zu müssen. Obwohl die bilateralen Beziehungen zu aufstrebenden Mächten wie China, Indien und Brasilien enger werden, gestaltet sich deutsche Außenpolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika überwiegend im Rahmen der Europäischen Union – die selbst wiederum erst dabei ist, eine globale politische Akteursrolle auszufüllen.

Die Festlegung außenpolitischer Ziele und der Mittel, diese zu erreichen, wird aber auch wesentlich dadurch beeinflusst, wie Politik und Gesellschaft eines Landes das internationale Umfeld wahrnehmen und interpretieren: Ob das internationale System als bedrohliche Anarchie oder als kooperativer Ordnung zugänglich betrachtet wird, ob ein Staat sich gegenüber seinen Nachbarn konfrontativ oder kompromissbereit, offen oder selbstbezogen verhält, hängt in hohem Maße von den „Weltbildern" (Gerd Krell) ab, die grundlegende politische und kulturelle Werte, Interessen und Handlungsmaximen einer Gesellschaft widerspiegeln und den Personenkreis leiten, der außenpolitisch entscheidet und handelt. Die Außenpolitik ist so maßgeblich auch mit den innenpolitischen Konstellationen in einem Land verbunden. Welche Charakteristika und Einflussfaktoren die Gestaltung deutscher Außenpolitik prägen, soll im Folgenden dargestellt werden.

Normative Fundamente einer Zivilmacht

Bereits die Präambel des Grundgesetzes (GG) verweist in ihrem ersten Satz auf die drei ältesten und wichtigsten Leitlinien bundesdeutscher Außenpolitik, nämlich „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt" dienen zu wollen. Weiter konkretisiert und rechtlich verbindlich wird dieses Friedenspostulat durch Art. 26 (1) GG, der alle Handlungen für verfassungswidrig und strafbar erklärt, die geeignet sind, „das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten". Diese schon in der Urfassung des Grundgesetzes verankerte Norm bringt die entschiedene Abkehr der Bundesrepublik von der kriegerischen Vergangenheit des Deutschen Reiches in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Ausdruck.

Ebenfalls von Beginn an im Grundgesetz verankert, erklärt Art. 24 (2) die Bereitschaft Deutschlands, „sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" einzuordnen und dabei sogar in eine Beschränkung seiner Hoheitsrechte einzuwilligen. Nach den Erfahrungen der deutschen Sonderwege im Kaiserreich wie im Nationalsozialismus sollten so künftig Alleingänge gerade auch im Bereich der Friedens- und Sicherheitsvorsorge ausgeschlossen bleiben. In der außenpolitischen Praxis zunächst des westlichen und dann des wiedervereinigten Deutschlands ist die enge Einbindung in souveränitätsbegrenzende Organisationen wie die Europäische Union (EU) und ihre Vorläuferinnen sowie in die NATO oder auch die Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) zur durchgehenden Staatsräson geworden. Die NATO begrenzt staatliche Souveränitätsrechte durch die Integration in die Bündnisstruktur und die Unterstellung deutscher Truppen unter NATO-Kommando. In den UN werden die Souveränitätsrechte zum Beispiel durch das Gewaltverbot und die Sicherheitsratsentscheidungen eingeschränkt. Die EU ist im Bereich ihrer ersten Säule (siehe S. 34) supranational organisiert; dort sind souveräne Rechte nicht nur begrenzt, sondern praktisch übertragen – Beispiele sind der Euro und der gemeinsame Markt.

Art. 23 GG, der anlässlich der EU-Gründung 1992 neu gefasst wurde, verpflichtet Deutschland, bei der Weiterentwicklung der EU mitzuwirken, erlaubt die Übertragung von Hoheitsrechten an die EU durch Gesetz unter enger Einbindung des Bundesrates und der Länder, errichtet zugleich aber auch Hürden für die Verlagerung grundgesetzlich festgelegter Rechte an die EU, indem eine Zweidrittelmehrheit gefordert wird. Zusammen mit der Festschreibung des Vorranges des Völkerrechts vor dem nationalen Recht (Art. 25 GG) und dem Verbot von Vereinigungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten (Art. 9 (2) GG), ist ein offener Multilateralismus, das heißt die Bereitschaft zu regelbasierter Kooperation und einem Interessenausgleich mit einer Vielzahl internationaler Partner, fest in den normativen Fundamenten deutscher Außenpolitik verankert.

Nach den verheerenden Versuchen ihrer Vorgängerstaaten, unilaterale Machtpolitik und Interessendurchsetzung zu betreiben, zeigt die Bundesrepublik eine in Staat und Gesellschaft stark ausgeprägte politische Grundströmung, die der Verwendung von Machtinstrumenten, insbesondere des Militärs, enge Grenzen setzt und sie der aufmerksamen Beobachtung durch eine kritische Öffentlichkeit in Politik, Bevölkerung und Medien unterwirft. Die Bundesrepublik etablierte sich von ihrer Gründung an als ein Staat, der Do-

minanzstreben und Aggression durch Kooperation auf der Basis gemeinsamer Normen und Institutionen ersetzte und zu dessen Charakterisierung in der Politikwissenschaft gerne der Begriff „Zivilmacht" (Hanns Maull) verwendet wird. Dabei machte die Bundesrepublik die Erfahrung, dass die machtpolitische Zurückhaltung den deutschen Einfluss in der internationalen Politik nicht etwa minderte, sondern kontinuierlich steigerte.

Seit der Wiedervereinigung 1990 und dem Ende des Ost-West-Konflikts zwischen den Supermächten USA und Sowjetunion sah sich Deutschland indes dem wachsenden Druck der Partner in NATO und EU ausgesetzt, sein Zivilmachtkonzept zu modifizieren. Zwar war die Bundesrepublik durch den so genannten Zwei-plus-Vier-Vertrag (zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs) von den letzten alliierten Vorbehaltsrechten freigestellt und zum vollständig souveränen Staat mit nochmals erweiterten Handlungsspielräumen geworden. Doch als angesichts zahlreicher Militäreinsätze in einer sich rasch verändernden Welt die Verbündeten auf ein militärisches Engagement Deutschlands drängten, musste sich Berlin entscheiden: Sollte es seinen bisherigen Kurs militärischer Zurückhaltung fortführen oder sich an der Seite seiner Bündnispartner an internationalen Militärmissionen beteiligen? Den Ausschlag gab die Bündnisräsonverpflichtung, und so werden seit 1992 Soldaten der Bundeswehr auch in bewaffnete Einsätze entsandt – eigener politischer Überzeugung und verfassungsgerichtlichen Vorgaben entsprechend immer eng in multilaterale Strukturen eingebunden.

Auch wenn Deutschland solchermaßen binnen eines Jahrzehnts zu einem der größten Truppensteller in internationalen Friedensmissionen wurde, hat es mit dieser neuen Dimension seiner Außenpolitik zu keinem Zeitpunkt den Eindruck machtpolitischen Auftrumpfens erweckt. Schrittweise konnte so eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung von der Notwendigkeit vergleichsweise ziviler Stabilisierungseinsätze im internationalen Verbund überzeugt werden – Kampfeinsätze waren und sind dagegen höchst umstritten. Das deutsche Selbstbild bleibt trotz einer aktiveren Verwendung des militärischen Instruments das einer Zivilmacht.

Außenpolitische Prinzipien im Grundgesetz:

Präambel
Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben. [...]

Artikel 23
(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.
(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.
(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz. [...]

Artikel 24
[...] (2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern. [...]

Artikel 25
Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.

Artikel 26
(1) Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.
(2) Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Artikel 32
(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes. [...]

Artikel 45
Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.

Artikel 45a
(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und einen Ausschuss für Verteidigung. [...]

Artikel 59
(1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.
(2) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

Artikel 73
(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: 1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung; [...].

http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html

Starke Exekutive

Die Verantwortung für die praktische Gestaltung der Außenpolitik überträgt das Grundgesetz dem Bund. Dieser ist nach Art. 32 (1) GG zuständig für die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten, auch kommt ihm die ausschließliche Gesetzgebung für die auswärtigen Angelegenheiten und die Verteidigung zu (Art 73 (1) GG). Unter den Akteuren auf der Bundesebene nimmt die Bundesregierung eine herausgehobene Rolle ein. Ausgestattet mit einem umfassenden Initiativrecht und einem allgemein-politischen Handlungsauftrag ist sie die wichtigste Trägerin der auswärtigen Gewalt. Die Bundesregierung ist – vorrangig in Gestalt ihres Auswärtigen Amtes (AA) – zuständig für die Unterhaltung diplomatischer Beziehungen zu anderen Ländern, sie handelt die völkerrechtlichen Verträge und Abkommen aus und hat weite Befugnisse bei deren Interpretation und Fortentwicklung. Das AA unterhält ein permanent arbeitendes Krisenreaktionszentrum, um Entwicklungen im internationalen System zu beobachten; angesiedelt sind dort auch Beauftragte und Koordinatoren für bestimmte Politikfelder wie Menschenrechte, Humanitäre Hilfe und Abrüstung bzw. für Länder und Regionen, beispielsweise Frankreich, Polen, Russland sowie transatlantische Beziehungen. Die Exekutive gestaltet außerdem den politischen Rahmen der auswärtigen deutschen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen. Sie sorgt für die Mitarbeit des Landes in internationalen Organisationen und entscheidet über die Teilnahme Deutschlands an internationalen Aktionen und Maßnahmen bis hin zu Militäreinsätzen. Nicht zuletzt obliegt ihr im Rahmen der beim

picture-alliance / dpa / Rainer Jensen

Schaltzentrale der deutschen Diplomatie: das Auswärtige Amt am Werderschen Markt in Berlin

Grundfunktionen von Diplomatie

- *Vermittlung und Erläuterung offizieller Standpunkte und Strategien gegenüber anderen Staaten bzw. Organisationen*
- *Informationsbeschaffung und Analyse*
- *Konsularaufgaben zur Unterstützung eigener Staatsbürger im Ausland sowie als Ansprechpartner für Bürger des Gastlandes (Visa etc.)*
- *Verhandlungsführung in zwischenstaatlichen Vertragsangelegenheiten, Interessenvertretung, Konfliktmanagement*
- *Vertretung des eigenen Landes in internationalen Organisationen und Konferenzen*
- *Mittlerfunktion als Akteur der auswärtigen Kulturpolitik*

Apparat des AA:

- *Zentrale in Berlin*
- *229 Auslandsvertretungen (149 Botschaften, 62 Generalkonsulate, 12 Ständige Vertretungen, sechs sonstige Vertretungen)*
- *diplomatische Beziehungen zu 190 Ländern, Vertretungen bei zwölf zwischenstaatlichen Organisationen (UN, EU, NATO etc.)*
- *5862 Mitarbeitende (davon rd. 3000 im Ausland)*
- *Haushalt 2008: rd. 2,86 Mrd. Euro = 1,01 % des Bundeshaushaltes*
- *Außenhandelskammer-Büros in 80 Ländern*
- *Einrichtungen der Auswärtigen Kulturpolitik: sechs Deutschland-Zentren (in Brasilia, Kairo, Mexiko, New Delhi, Paris, Beijing und Washington), 134 Kulturinstitute des Goethe-Instituts (inkl. Außenstellen) in 83 Ländern*

Zusammenstellung nach Daten des Auswärtigen Amtes

Auswärtige Kulturpolitik

Eine Waffel, auf der „Herzlich Willkommen" steht, und die eben deshalb „Welcome Waffel" heißt; ein Knirps-Schirm, auf dessen Innenseite ein paar Redewendungen und Vokabeln zu finden sind; Minidrehorgeln, die „Auf der Reeperbahn", Wagner, Mozart oder „Wochenend und Sonnenschein" erklingen lassen; blaue Untersetzer mit Brezel, Fischerdübel oder Kuckucksuhr bedruckt – so sieht sie aus, die „Deutschland Kollektion", die Kunst-

picture-alliance / dpa / Goh Chai Hin

Eine von 149: die deutsche Botschaft in Beijing 2002, bewacht von einem chinesischen Polizisten

Rainer Hackenberg / VISUM

Die auswärtige Kulturpolitik trägt wesentlich zur Selbstdarstellung eines Landes bei. Goethe-Institut in Maskat, der Hauptstadt Omans, 2008

AA angesiedelten auswärtigen Kulturpolitik auch ein großer Teil der Pflege des Ansehens Deutschlands in der Welt. Weit oben auf der Agenda deutscher Außenpolitik stehen neben der europäischen Integration und der transatlantischen Partnerschaft vor allem internationale Krisenprävention und Konfliktmanagement, weltweite Wirtschaftszusammenarbeit, Entwicklungspolitik sowie Umwelt- und Klimafragen.

Dem Bundestag dagegen kommen im Bereich der auswärtigen Politik vor allem Mitwirkungsrechte zu (siehe S. 10); da die Bundesregierung von der Bundestagsmehrheit getragen wird, sehen in Deutschland, anders als etwa in den Präsidialsystemen der USA oder Frankreichs, weder das Grundgesetz noch die politische Praxis eine Konkurrenz zwischen einer starken Exekutive und einem machtvollen Parlament vor.

Innerhalb der Bundesregierung wiederum hat die Bundeskanzlerin eine starke Stellung inne. Art. 65 GG überträgt ihr die Richtlinienkompetenz auch im Bereich der Außenpolitik. Sie verfügt über die Organisationskompetenz (Art. 64 GG), nach der sie dem Bundespräsidenten die Ernennung und Entlassung der Bundesminister vorschlagen kann. Da sich seit der ersten Großen Koalition 1966 bis 1969 das Amt des Außenministers jedoch immer in der Hand des kleineren Koalitionspartners befindet, sind der Ausübung dieser Kanzlerbefugnisse allerdings Grenzen gesetzt. Gestärkt wird das Kanzlerprinzip in der Außenpolitik wiederum aber durch die im Bundeskanzleramt angesiedelte außenpolitische Expertise: In diesem mächtigen Zentrum zur Politikkoordination stehen der Kanzlerin nicht nur ein hochrangiger außenpolitischer Berater, sondern auch die Abteilungen 2 (Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik) und 5 (Europapolitik) zur Verfügung. In dieser

hochschulstudenten für das Auswärtige Amt entworfen haben.

[...] Die neckischen Dinge sollen als kleine „Kontaktpflegegeschenke" für ein „dynamisches, innovatives und weltoffenes" Deutschland werben, sind „Give Aways", Streuartikel der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik. Sie sind halb nützlich, halb verjuxt, verspielte Seelen werden auf jeden Fall Freude an ihnen haben. [...]

Man stellt sich [auswärtige Kulturpolitik] gern als eine Folge von Lesungen, Filmvorführungen, Ausstellungen und – dies vorweg – Podiumsdiskussionen über den Dialog der Kulturen vor.

Das alles findet statt, aber es ist nicht das Entscheidende. Die größten und nachhaltigsten Erfolge wie Misserfolge erreicht die Selbstdarstellung Deutschlands im Ausland dann, wenn sie Biographien prägt oder doch wesentlich mitbestimmt. Und dies geschieht seit Jahren: in den Auslandsschulen, bei den Tausenden, die sich in den Sprachkursen der Goethe-Institute mit der Unterscheidung zwischen Konjunktiv eins und zwei quälen, um dann festzustellen, dass es die Muttersprachler damit nicht mehr so genau nehmen; unter den vielen, die ein Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdiensts erhalten haben; bei den Wissenschaftlern, die dank der Alexander-von-Humboldt-Stiftung in Deutschland forschen konnten. Auf diese Weise wurde inzwischen ein Netz von 23 000 Alumni geknüpft.

Ein neues, Biographien prägendes Unternehmen wurde Anfang dieses Jahres ins Leben gerufen: der internationale kulturelle Freiwilligendienst mit dem [...] Namen „kulturweit". Wer nicht älter als 26 Jahre ist, kann für sechs oder zwölf Monate an Einrichtungen der auswärtigen Kulturarbeit arbeiten. In nur vier Wochen haben sich 2500 auf eine der wenigen Stellen beworben. [...]

Wenn sich auswärtige Kulturpolitik darum bemüht, ein „möglichst vollständiges Bild des zeitgenössischen Deutschland" zu zeigen, dann hat dies auch Folgen im Inneren. Die Gefahr, dass man – von Globalisierungskrisen überfordert – mit Abschottung und verhärtender Selbstidolisierung reagiert, wird geringer. Die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik war immer auch eine Sache bürgerschaftlicher Organisationen, selbstständiger Stiftungen. Man spürt inzwischen, dass die Exekutive stärker agiert, oft die Initiative übernimmt, aber sie bleibt ein Akteur unter anderen. [...] Zum Selbstbild aller Deutschen gehört es, dass die Bundesrepublik keinen nationalen, vollmächtigen Kulturminister besitzt. [...]

Jens Bisky, „Der Sinnstift", in: Süddeutsche Zeitung vom 23. April 2009

ecopix Fotoagentur / Andreas Gebert

Machtvolle Akteure der Außenpolitik: Bundeskanzlerin, Außenminister und Verteidigungsminister der Großen Koalition im Bundestag 2007

Konstellation sind Konflikte mit dem für die Koordination der Außenpolitik federführend beauftragten AA strukturell angelegt; tatsächlich haben in der Geschichte der Bundesrepublik die verschiedenen Kanzler immer wieder dazu geneigt, ihre Außenminister in den Hintergrund zu drängen, wenn (koalitions-)politisch hierzu die Möglichkeit bestand.

Schwierige Politikkoordination

Zu den machtvollen Akteuren im Feld der auswärtigen Beziehungen gehört traditionellerweise auch der Verteidigungsminister, der in Friedenszeiten Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt ist. Er verantwortet die Militärpolitik, die aufgrund multinationaler Verflechtungen zwischen Streitkräften und Rüstungsbereich sowie den Beteiligungen der Bundeswehr an internationalen Friedensmissionen erheblich zum deutschen Auftritt auf der weltpolitischen Bühne beiträgt. Stark eingebunden in die auswärtige Politik sind zudem das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Ministerien der Finanzen und der Wirtschaft. Darüber hinaus betreiben praktisch alle Ressorts eigene fachbezogene Außenpolitiken, weil angesichts der Einbindung Deutschlands in die EU sowie in weitere rund 200 internationale Organisationen und Vertragsregime kein Politikfeld mehr ohne intensive internationale Kooperationsbeziehungen auskommt.

Das in Art. 65 GG verankerte Ressortprinzip garantiert dabei den Fachministern weite Selbstständigkeit in der Wahrnehmung ihrer Amtsgeschäfte. Gerade in der außenpolitischen Praxis führt dies indes häufig zu Koordinationsproblemen, etwa wenn der Außenminister eine Zusage trifft, ohne dies mit dem Verteidigungsminister abgestimmt zu haben, oder ein Regierungsmitglied andere Länder kritisiert und diplomatische Verstimmungen bewirkt, die dann das AA zu bereinigen hat. Neben dem Bundeskanzleramt und dem Kabinett als Kollektivorgan bildet der Bundessicherheitsrat (BSR) ein weiteres, wenngleich kaum strategisch genutztes und folglich wenig einflussreiches Gremium zur Koordination außenpolitischer Schritte und Maßnahmen. Auch in den Koalitionsausschüssen spielt die Harmonisierung der unterschiedlichen außenpolitischen Interessen und Zielsetzungen der Fachressorts nur eine untergeordnete Rolle. Trotz durchaus erheblicher Kompetenzen von Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt bleiben weite Bereiche der auswärtigen Beziehungen Deutschlands entlang der Ressortzuständigkeiten wie auch der Positionen der Koalitionspartner fragmentarisiert und entziehen sich einer konsistenten Koordination.

Felder gemeinsamer Verantwortung: Regierung und Parlament

Unter den weiteren Organen auf der Bundesebene hat insbesondere das Parlament wichtige Kompetenzen im Bereich der Außenpolitik. So besitzen der Deutsche Bundestag und seine Abgeordneten das Recht, sich mit jedweder außenpolitischen Fragestellung zu befassen. Die wichtigsten Foren hierzu sind neben dem Plenum die im Grundgesetz (Art. 45a) vorgeschriebenen Ausschüsse für Auswärtiges und Verteidigung sowie der Ausschuss für die Angelegenheiten der EU (Art. 45). Gemäß Art. 59 (2) GG bedürfen alle völkerrechtlichen Verträge, die der Bund eingeht, der Zustimmung des Bundestages in Gestalt eines Gesetzes (Ratifikation); Vertragsänderungen in der Europapolitik, durch welche grundgesetzliche Bestimmungen verändert oder ergänzt werden, bedürfen einer Zweidrittelmehrheit. Ein besonderes Mitwirkungsrecht hat der Bundestag bei der Entsendung deutscher Soldaten in bewaffnete Militäreinsätze: Hier hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 festgestellt, dass die Bundeswehr eine „Parlamentsarmee" sei, für deren Einsatz im Ausland neben einer Entscheidung der Bundesregierung auch ein konstitutiver Bundestagsbeschluss erforderlich ist. Die praktische Handhabung dieses „Parlamentsvorbehalts" wird durch das 2005 in Kraft getretene Parlamentsbeteiligungsgesetz geregelt. Demnach hat die Bundesregierung vor einer Entsendung deutscher Soldaten dem Parlament einen detaillierten Antrag mit Angaben zu Art, Umfang, Dauer sowie Kosten dieses Einsatzes vorzulegen und eine Genehmigung einzuholen. Während des Einsatzes steht dem Bundestag dann ein jederzeitiges Rückholrecht zu.

Hans-Christian Plambeck / laif

Das Parlament besitzt wichtige Kompetenzen in der Außenpolitik: Debatte über die Verlängerung des ISAF-Mandats der Bundeswehr in Afghanistan im Oktober 2008.

Aufforderung an den Bundestag

Außenpolitik war traditionell das exklusive Vorrecht der Regierung, das Parlament durfte allenfalls zustimmen, aber nie wirklich mitreden. Und weil Europapolitik, ihrer realen Bedeutung zum Trotz, lange als Außenpolitik galt, hatte der Bundestag in Brüsseler Angelegenheiten wenig zu sagen. Damit ist jetzt Schluss.

Gleich dreimal hat das Verfassungsgericht den Bundestag in den letzten Wochen juristisch an den Schultern gepackt und kräftig durchgeschüttelt. Zum ersten Mal, und am heftigsten, im Urteil zum Lissabon-Vertrag, als die Richter den Berliner Abgeordneten bescheinigten, sie hätten ihre europapolitischen Mitspracherechte leichtfertig aufgegeben und allzu bereitwillig Kompetenzen an Brüssel abgetreten, mehr sogar, als sie von Verfassungs wegen durften.

Kurz darauf entschieden sie in zwei weiteren Urteilen, das Parlament muss sich von der Regierung nicht mit vagen Auskünften und systematischer Geheimniskrämerei abspeisen lassen, weder bei Kleinen Anfragen noch in Untersuchungsausschüssen. Es waren drei Versuche der Richter, die Volksvertretung gegenüber der Exekutive zu stärken, und nicht wenige Abgeordnete selbst haben mindestens die Lissabon-Entscheidung als reichlich unsanften Weckruf verstanden, sich in europäischen Fragen endlich mehr zuzutrauen.

Versuche, dem Bundestag in den verschlungenen, regelmäßig von den Regierungen beherrschten Brüsseler Entscheidungsprozessen vehementer Gehör zu verschaffen, hat es auch schon früher gegeben. Aber erst das Urteil aus Karlsruhe hat diesen Vorstößen die nötige Dringlichkeit gegeben und eine überraschend schnelle Einigung zwischen den Fraktionen, aber auch zwischen Bundestag und Regierung erzwungen.

Noch sind die verschiedenen Gesetze zum Lissabon-Vertrag, die das Verfassungsgericht angemahnt hatte, nicht verabschiedet. Doch die Koalition hat sich jetzt auf Regelungen geeinigt, die sogar noch über die Forderungen aus Karlsruhe hinausgehen [...]: Tritt in Kraft, was jetzt verabredet wurde, könnte das Parlament tatsächlich zu einem außenpolitischen Mitspieler werden, und das nicht nur in EU-Fragen.

[...] Anders als im dänischen Modell, das die Regierung sehr eng an die Vorgaben des Parlaments bindet, soll der Bundeskanzlerin oder ihren Ministern in „außen- oder integrationspolitisch besonders wichtigen" Augenblicken ein Abweichen von den Vorgaben und Leitlinien des Bundestages erlaubt sein, aber sie werden verpflichtet, den Bundestag über jedes Abweichen zu informieren und sich dafür zu rechtfertigen, nötigenfalls in einer Plenardebatte.

[...] Dabei wollen es die Parlamentarier aber, wie sich abzeichnet, nicht belassen. Die neuen Mitspracherechte des Bundestages sollen nicht auf europapolitische Fragen beschränkt werden, sondern über Lissabon hinaus auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU und sogar, noch einen Schritt weiter, auch auf internationale Handelsabkommen ausgedehnt werden, deren innen- und wirtschaftspolitische Auswirkungen mitunter noch größer sind als Verordnungen aus Brüssel. Sollte diese Ausdehnung – gegen den zähen Widerstand des Auswärtigen Amtes – gelingen, wäre tatsächlich eine „neue Architektur" der außen- und europapolitischen Mitwirkungsrechte des Parlaments geschaffen, wie der Verhandlungsführer der CDU, Norbert Röttgen, formuliert hat.

Freilich, das räumen erfahrene Europapolitiker ein, genügt eine formale Selbstermächtigung längst nicht, um aus dem Bundestag auf einen Schlag so etwas wie ein Berliner Europaparlament zu machen. Dazu braucht es Zeit und Energie, Expertise, auch kenntnisreiche Mitarbeiter, es braucht eine gesteigerte Sensibilität für Brüsseler Themen und, das vor allem, den politischen Willen, früher zu intervenieren, mitunter auch gegen die Absichten und Kalküle der Regierung. Kurzum, die Instrumente haben die Parlamentarier jetzt entworfen. Nun müssen sie darauf auch spielen wollen.

Heinrich Wefing, „Jetzt reden wir mit!", in: Die Zeit Nr. 35 vom 20. August 2009

Allerdings sind diese Mitwirkungsrechte des Bundestages im Wesentlichen darauf beschränkt, Anträgen der Bundesregierung zuzustimmen oder sie abzulehnen. So kann ein von der Bundesregierung ausgehandelter Vertrag nicht durch das Parlament abgeändert werden, sondern kann nur im Ganzen angenommen oder verworfen werden. Gleiches gilt im Falle der Entsendung von Streitkräften: Der Bundestag kann dort ebenfalls die Gestaltung des Antrages nicht direkt beeinflussen. Jedoch sorgt hier die parlamentarische Debatte im Vorfeld der Bundestagsentscheidungen nicht nur für eine weitgehende Transparenz und Öffentlichkeit des Entsendeverfahrens. Sie signalisiert der Bundesregierung auch frühzeitig, bei welchen Einsätzen mit parlamentarischem Widerstand zu rechnen ist – und gibt dem Bundestag so immerhin indirekt die Möglichkeit, das Einsatzmandat inhaltlich auszugestalten.

In gewisser Weise kann der Bundestag auch eine eigenständige, wenngleich völkerrechtlich nicht wirksame Außenpolitik betreiben. So sind die Abgeordneten in Parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen aktiv, treffen in anderen Ländern mit Politikern zusammen, diskutieren politische Fragen und tragen so zu einem differenzierten Bild Deutschlands in der Welt bei. Auch kann der Bundestag Staatspersonen einladen, im Plenum zu sprechen, und sich nicht zuletzt durch eigene Stellungnahmen positionieren. Mit seinen Tibet-Resolutionen hat dies das Parlament wiederholt getan und dabei durchaus Kontrapunkte gegenüber der pragmatischeren China-Politik der jeweiligen Bundesregierungen gesetzt. Trotz gewisser Felder gemeinsamer Verantwortung dominiert indes die Exekutive auf dem Feld der Außenpolitik das Parlament.

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Im außenpolitischen Entscheidungsprozess ist das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe formal nicht als Akteur vorgesehen. Allerdings wurden und werden dem höchsten deutschen Gericht immer wieder auch außen- und sicherheitspolitische Fragen zur abschließenden juristischen Klärung vorgelegt, in deren Rahmen es dann Kompetenzabgrenzungen und -zuschnitte für die verantwortlichen Akteure vornimmt. So hatte sich das Verfassungsgericht zu Beginn der 1990er Jahre mit der Rechtmäßigkeit von internationalen Bundeswehreinsätzen *(Out-of-area*-Einsätze) ebenso zu befassen wie mit der Frage, ob die Bundesregierung, als sie den erweiterten strategischen Konzeptionen der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) zustimmte, die Rechte des Bundestages bei der Abänderung völkerrechtlicher Verträge verletzt habe. Das Gericht eröffnete 1994 einen weiten rechtlichen Spielraum für die Beteiligung deutscher Soldaten an Einsätzen im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme, führte aber zugleich mit dem bis dahin unbekannten Instrument des Parlamentsvorbehalts eine Art geteilter Verantwortung zwischen Regierung und Bundestag für solche Bundeswehreinsätze ein.

Auch im Bereich der Europa-Politik hat das Bundesverfassungsgericht mit seinen Urteilen zum Maastricht-Vertrag (1993) oder zum Lissaboner Vertrag (2009) zwar die Abgabe von Souveränitätsrechten an die europäische Ebene für zulässig erklärt, zugleich aber auch die verstärkte Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an diesen Prozessen eingefordert – und nicht zuletzt auch die eigene Position als oberste Aufsichtsinstanz gestärkt, indem es die verfassungsrelevanten Integrationsschritte der juristischen Überprüfbarkeit unterwarf.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar bislang stets den Ball ins politische Feld zurückgespielt und Regierung sowie Parlament einen weiten Raum für die konkrete Ausgestaltung der gerichtlichen Vorgaben überlassen. Doch lässt die Neigung in der Politik, in Karlsruhe immer detailliertere Fragen vorzulegen (wie etwa die über den Einsatz nicht-bewaffneter deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen an ansonsten bewaffneten militärischen Unternehmungen), vermuten, dass das Bundesverfassungsgericht auch weiterhin ein wichtige Rolle im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess spielen wird.

Interessengruppen, Zivilgesellschaft, Medien

Zur Komplexität des außenpolitischen Auftritts der Bundesrepublik gehört neben den formellen Kompetenzzuweisungen an die staatlichen Institutionen ein dichtes Geflecht informeller und nicht-staatlicher Akteure, Strukturen und Möglichkeiten der gestaltenden Einflussnahme. So ist der „Handelsstaat Deutschland" (Michael Staack) in ganz existenzieller Weise auf gute und stabile Wirtschaftsbeziehungen zu möglichst vielen Staaten angewiesen. Wirtschaftsverbände wie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) oder der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), aber auch Konzerne aus allen großen deutschen Industriesparten bemühen sich daher in vielgestaltiger Weise darum, die politisch-diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und seinen Partnern auch für die ökonomische Zusammenarbeit fruchtbar zu machen. Unmittelbar ersichtlich wird dies an den Wirtschaftsdelegationen, welche die Bundeskanzlerin oder den Außenminister auf ihren Auslandsreisen begleiten. Eher diskret bemühen sich Lobbyisten um Einflussnahme, etwa um eine zurückhaltendere Menschenrechtspolitik gegenüber attraktiven Wirtschaftspartnern wie China zu erreichen, industriefreundliche internationale Sozial-, Umwelt- und Klimastandards zu bewirken oder die vorteilhafte Regulierung von Märkten. Die Außenwirtschaftspolitik hat dabei immer wieder zwischen pragmatischen Ansätzen zur Sicherung und Mehrung des Wohlstands in Deutschland und selbstgesetzten politischen und ethischen Standards, etwa im Falle des Rüstungshandels, abzuwägen.

Dabei ist von Bedeutung, dass Deutschland als ressourcenarmes Land immer stärker sowohl auf sichere Importe von Rohstoffen und Energie als auch auf zahlungs- und leistungsstarke Abnehmer deutscher Exporte angewiesen ist. Im Jahr 2008 exportierte Deutschland Waren im Wert von 994,9 Milliarden Euro und führte Güter im Wert von 818,6 Milliarden Euro ein, so dass sich ein Überschuss von mehr als 176 Milliarden Euro ergab. Mehr als jeder vierte Euro wird durch den Export deutscher Produkte erwirtschaftet; die Bedeutung der Außenwirtschaft für die ökonomische Entwicklung und den Wohlstand in Deutschland wie auch für die internationale

Handlungsfähigkeit des Landes kann also kaum hoch genug eingeschätzt werden.

Wachsenden Einfluss auf die Außenpolitik haben auch oft international tätige und vernetzte Nichtregierungsorganisationen (NROs). Über ihre Arbeit tragen sie erheblich zur Mobilisierung öffentlichen Interesses für die von ihnen vertretenen Anliegen etwa in Bezug auf Menschenrechte und Umweltfragen bei und erzeugen auf diese Weise Handlungsdruck auf die staatliche Politik. Darüber hinaus sind zumindest viele der großen NROs aufgrund ihrer Sachkompetenzen und Netzwerke wichtige Partner staatlicher Politik, etwa wenn es um die Information über bzw. die Einschätzung von Entwicklungen in anderen Ländern und Regionen oder um die Durchführung von Projekten und Maßnahmen im sozialen und humanitären Bereich geht. Gerade das BMZ arbeitet in seinem Aufgabengebiet mit einem breitgefächerten Spektrum von NROs zusammen.

Unter den Vorzeichen einer voranschreitenden Globalisierung wirken zudem die allerorts präsenten modernen Medien intensiv an der außenpolitischen Agendasetzung mit, indem sie zeitnah Informationen und Bilder bis in die Wohnzimmer der Bürgerinnen und Bürger übertragen. Sie beeinflussen damit oft nicht nur, was in der Öffentlichkeit diskutiert wird, sondern können dadurch auch die Politik zu einem – häufig raschen – Tätigwerden veranlassen. Umgekehrt nutzt auch die Politik die Medien, etwa um durch exklusive Informationen in Hintergrundgesprächen bestimmte Themen an die Öffentlichkeit dringen zu lassen oder aber, was deutlich schwieriger ist, solche aus der öffentlichen Diskussion herauszuhalten. Durch diese gegenseitige Angewiesenheit – Politiker brauchen Öffentlichkeit, Journalisten benötigen Informationen und Geschichten – ist ein enges Beziehungsgeflecht entstanden, in welchem beide Seiten einander für ihre je spezifischen Zwecke instrumentalisieren (können).

Seit den bewegenden Bildern, die der US-Fernsehsender CNN zu Beginn der 1990er Jahre über das Leid der Menschen im Bürgerkriegsland Somalia sendete, hat sich für diese auch von anderen Medien immer wieder erfolgreich praktizierte Form der Mobilisierung (außen-)politischen Handlungsdrucks der Begriff „CNN-Effekt" eingebürgert. An der daraufhin vom UN-Sicherheitsrat in Somalia eingesetzten Friedensmission beteiligte sich erstmals in der bundesdeutschen Geschichte auch ein bewaffnetes Bundeswehrkontingent.

Allerdings birgt diese mediale Herstellung von Öffentlichkeit und Interesse auch die Gefahr der Auswahl/Auslese, wenn vorrangig auf Ereignisse reagiert wird, von denen starke Bilder vorliegen, dagegen aber „gesichtslose" Situationen ausgeblendet werden. Ein außenpolitischer Entscheidungsapparat wird sich daher auch in Deutschland nicht vorrangig der Macht der Bilder ergeben, sondern ist bestrebt, seine Prioritäten rational, das heißt nach dem Grad der Schwere und Bedeutung von Ereignissen sowie deren Auswirkungen auf das eigene Land zu bestimmen.

Ausblick

Seit der Wiedervereinigung und dem Ende der bipolaren Weltordnung haben sich die nationalen, regionalen und globalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik grundlegend verändert. Die außenpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands haben sich vergrößert, aber auch die Anforderungen und Erwartungen, die in Europa und der Welt an das Land gerichtet werden. Deutschland hat gerade im Bereich seiner auswärtigen Politik mit zahlreichen Veränderungen und neuen Ansätzen reagiert, unter denen vor allem die Bundeswehreinsätze ins Auge fallen. Insgesamt ist die deutsche Außenpolitik immer vielschichtiger, dezentraler und in den einzelnen Ressorts auch immer spezifischer geworden.

Weitere Akteure der Außenpolitik sind die Wirtschaft (Unterzeichnung eines Strategiepapiers zwischen Siemens und der Kommission für Entwicklung und Reformen der chinesischen Provinz Zhejiang 2007) ...

ChinaFotoPress / laif

... Nichtregierungsorganisationen (Demonstration von amnesty international und Oxfam Deutschland für eine strengere Regulierung des weltweiten Handels mit konventionellen Waffen) ...

picture-alliance / dpa / Gero Breloer

... und die Presse (Medientag im Feldlager Marmal bei Masar-i-Scharif in Afghanistan am 30. Juni 2008).

picture-alliance / dpa / Maurizio Gambarini

Volker Kronenberg

Grundzüge deutscher Außenpolitik 1949-1990

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs entstehen infolge des Ost-West-Konflikts zwei deutsche Staaten mit eingeschränkter Souveränität. Versöhnung, Selbstbestimmung, das Verhältnis zur DDR, Westintegration und europäische Zusammenarbeit sind vordringliche Themen der bundesdeutschen Außenpolitik.

ullstein bild – SV-Bilderdienst

Nach dem Ende der NS-Herrschaft standen die Deutschen buchstäblich vor den Trümmern ihrer Politik. US-Soldaten beim Einzug in die zerstörte Stadt Bensheim, südlich von Frankfurt am Main, im März 1945

Die Ära Adenauer: Souveränitätsgewinn durch Souveränitätsverzicht

Am Anfang stand nicht Konrad Adenauer, die zentrale Figur bundesdeutscher Politik der 1950er und beginnenden 1960er Jahre, am Anfang standen die Alliierten. 1949, im Gründungsjahr der Bundesrepublik Deutschland, konnte von souveräner deutscher Außenpolitik nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Souverän waren ausschließlich die Besatzungsmächte, die 1945 nach der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht Deutschland unter sich aufgeteilt und, wie sie in der „Berliner Deklaration" vom 5. Juni 1945 verlautbaren ließen, die Regierungsgewalt übernommen hatten. Zur Regelung der Deutschlandpolitik wurde ein Alliierter Kontrollrat eingerichtet, in dem die Oberbefehlshaber der vier Besatzungszonen „für eine angemessene Einheitlichkeit" ihres Vorgehens Sorge tragen und zugleich „im gegenseitigen Einvernehmen Entscheidungen über alle Deutschland als Ganzes betreffenden wesentlichen Fragen" treffen wollten. Auf der Potsdamer Konferenz der „Großen Drei", der USA, der Sowjetunion sowie Großbritanniens, die am 2. August 1945 zu Ende ging, wurden vier fundamentale Beschlüsse zur Behandlung des Kriegsverlierers Deutschland – die berühmten „vier D" aus Demilitarisierung, Denazifizierung, Demokratisierung und Demontage – gefasst. Deren politische Umsetzung mündete schließlich nach der sowjetischen Zurückweisung des amerikanischen „Marshall-Plans", einer wirtschaftlichen Hilfe für Deutschland und die osteuropäischen Staaten, sowie nach der dramatischen Berlin-Krise 1948 mit Berlin-Blockade und Luftbrücke in die „doppelte Staatsgründung" 1949.

Kalter Krieg und „Eiserner Vorhang"

Die alliierten Westmächte USA, Großbritannien und Frankreich gründeten vier Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs aus ihren drei fusionierten Besatzungszonen einen freiheitlichen demokratischen und marktwirtschaftlich orientierten deutschen „Weststaat", die Bundesrepublik Deutschland, dem die Sowjetunion die DDR, die Deutsche Demokratische Republik, als deutschen Vorposten ihres kommunistischen Machtbereichs entgegensetzte. Ab 1949 existierten damit zwei deutsche Teilstaaten unter alliiertem Vorbehalt, die, beide mit eindeutigem Provisoriumscharakter, nur sehr eingeschränkt zu einer eigenen Außenpolitik in der Lage waren.

Für die DDR galt dies im Grunde bis zu ihrer Auflösung 1990, denn im Rahmen des „sozialistischen Internationalismus" blieb ihr wenig Handlungsspielraum für eigene außenpolitische Initiativen, die in keinem Fall den Interessen und Positionen der sowjetischen „Brudermacht" entgegenstehen durften.

Auch um den Handlungsspielraum der – nach ihrer Gründung militärisch weiterhin besetzten – Bundesrepublik war es zunächst nicht viel besser bestellt: Die Außenvertretung Westdeutschlands lag, gemäß des im September 1949 in Kraft gesetzten Besatzungsstatuts, im Hoheitsbereich der drei alliierten Kommissare. Unter diesen Bedingungen musste es das Ziel einer jeden Bundesregierung sein, gegenüber den Alliierten eine eigene außenpolitische Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Dazu konkurrierten in der Gründungsphase der Bun-

Adenauer und der Teppich

[...] Am 20. September [1949] tagte das Kabinett zum ersten Male. Am nächsten Morgen fuhr Adenauer – begleitet von [seinem Intimus] Herbert Blankenhorn, gefolgt von fünf der dreizehn neuen Bundesminister – zum Hotel Petersberg oberhalb von Königswinter. Er war einbestellt worden, weil die Hohen Kommissare André François-Poncet (Frankreich), John J. McCloy (Vereinigte Staaten von Amerika) und Brian H. Robertson (Großbritannien) das Besatzungsstatut in einer feierlichen Zeremonie überreichen wollten. „Dieses Vorhaben gefiel mir nicht", schrieb Adenauer in den „Erinnerungen", und so bat er darum, das Inkrafttreten „lediglich durch eine Ansprache" bekanntzugeben. Als protokollarischer Rahmen war vereinbart worden, dass die Hohen Kommissare „auf einem Teppich stünden, während ich vor diesem stehen sollte. Ihr Vorsitzender sollte [...] das Inkrafttreten des Besatzungsstatuts verkünden. Alsdann sollte ich den Teppich betreten."

Um 11 Uhr trat die Delegation in den Gesellschaftssaal, wo – so Adenauer 1965 – „uns die drei Hohen Kommissare auf einem Teppich stehend empfingen. François-Poncet [...] trat, während ich vor dem Teppich haltmachte, einen Schritt nach vorn, um mich zu begrüßen. Ich machte mir diese Gelegenheit zunutze, ging ihm entgegen und stand somit gleichfalls auf dem Teppich. Keiner der Hohen Kommissare wendete sich dagegen. François-Poncet hielt seine Ansprache."

Diesen Teppich-Auftritt schilderte erstmals Paul Weymar in der „autorisierten Biographie" Adenauers im Jahr 1955. Eigentlich sei verabredet gewesen, dass die deutsche Delegation „in gemessenem Abstand von dem Teppich haltmachen" sollte, aber die Hohen Kommissare hätten „sogleich den ersten Verstoß gegen ihre eigene Anordnung" begangen: François-Poncet „kommt Adenauer mit einer Geste spontaner Herzlichkeit entgegen, und ehe man sich versieht, ist der Teppich-Abstand aufgehoben". [...] Als sich Adenauer im Auswärtigen Ausschuss Anfang November 1949 zum Besatzungsstatut äußerte, meinte er, durch langwierige Verhandlungen habe er erreicht, „dass dieser Staatsakt keinen demütigenden Charakter für die Deutsche Bundesregierung erhalte". Die Westalliierten hatten daraufhin von der feierlichen Übergabe abgesehen und auf die Anwesenheit der gesamten Bundesregierung verzichtet, was „wie ein Befehlsempfang ausgesehen" hätte. Der Kanzler erwähnte das „besondere Entgegenkommen" des Vorsitzenden François-Poncet. Der sei „anders als vorgesehen gleich beim Empfang" auf ihn zugetreten, „so dass sich gleich von vornherein eine freundlichere Atmosphäre ergeben hätte". [...] Auf die Ansprache von François-Poncet am 21. September 1949 antwortete Adenauer. Er dankte den Westmächten für die Nahrungsmittelhilfe. Durch den Aufbau der staatlichen Organe gehe ein großer Teil der Entscheidungsbefugnis in deutsche Hände über: „Noch sind wir allerdings nicht völlig frei, denn das Besatzungsstatut enthält wesentliche Beschränkungen." Er hoffe, dass die Alliierten durch die Revisionsklausel im Statut „die weitere staatliche Entwicklung unseres Landes beschleunigen helfen". Darauf erwiderte François-Poncet, das Besatzungsstatut sei nun in Kraft. Eine Revision werde später möglich sein.

Mit dem Besatzungsstatut behielten sich die Westmächte die Kontrolle der Außenpolitik, des Außenhandels, der Entmilitarisierung und anderes vor. Und die Hohen Kommissare besaßen das Recht, „auf Anweisung ihrer Regierungen die Ausübung der gesamten Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies im Interesse der Sicherheit, zur Aufrechterhaltung einer demokratischen Regierungsform oder in Wahrnehmung der internationalen Verpflichtungen dieser Regierungen für notwendig halten". Das Besatzungsstatut galt mit Modifikationen vom November 1949 und der Revision vom März 1951 bis zum 5. Mai 1955.

Das Inkrafttreten spielte Adenauer stets als bloßen „Besuch" herunter. Dabei hatten die Alliierten einen großen Staatsakt angestrebt, was auch daraus hervorgeht, dass vom Statut – dessen Inhalt die deutschen Politiker seit Monaten kannten – ein kunstvolles Exemplar angefertigt worden war. [...] Schließlich gelangte das handvergoldete Unikat ins Haus der Geschichte der Bundesrepublik, das es am 21. September 1999 auf dem Petersberg der Öffentlichkeit vorstellte und für seine Dauerausstellung in Bonn vereinnahmen durfte. Vom berühmten Teppich fehlt allerdings jede Spur.

Rainer Blasius, „Der alliierte Teppich und das Besatzungspaket", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. September 2009

picture-alliance / akg-images

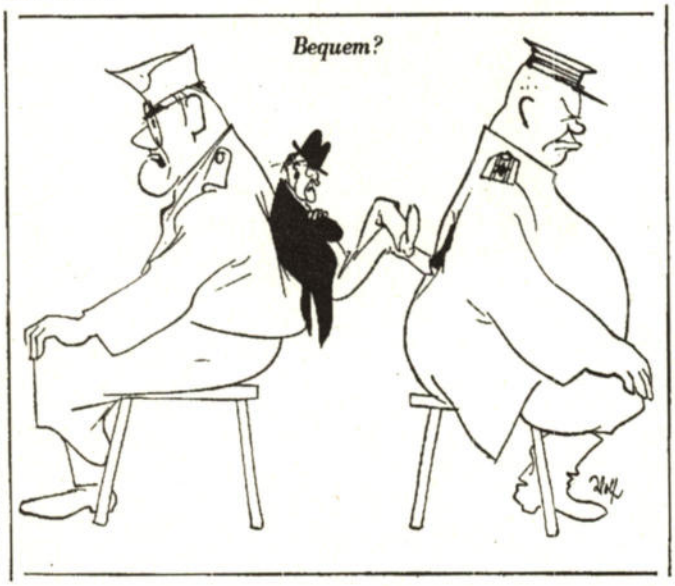
Der „Schritt auf den Teppich" als Symbol für einen kleinen Souveränitätsgewinn. Adenauer mit einigen seiner Kabinettskollegen am 21. September 1949 auf dem Petersberg bei Bonn, dem Sitz der Alliierten Hohen Kommission

desrepublik auf deutscher Seite drei Konzeptionen, die von namhaften Vertretern der neu gegründeten bzw. wieder aufgebauten Parteien Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU) und Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) repräsentiert wurden: Konrad Adenauers Konzept der „Westbindung" und Jakob Kaisers „Brückenkonzeption" (beide CDU) sowie der Entwurf eines „demokratischen Sozialismus" des SPD-Politikers Kurt Schumacher.

Außenpolitische Konzeptionen

Für Konrad Adenauer, Vorsitzender der CDU im Rheinland und in der britischen Zone, war die durch den Expansionsdrang der Sowjetunion hervorgerufene Trennung Europas eine „Tatsache". Vordringliches Ziel der europäischen Staaten müsse es folglich sein, durch einen Zusammenschluss aller Demokratien – unter Einbeziehung Deutschlands – dem drohenden politischen Bedeutungsverlust gegenüber den neuen Supermächten USA und Sowjetunion entgegenzuwirken und die Sicherheit vor dem stalinistischen Expansionsdrang zu gewährleisten. Als wichtigste Grundvoraussetzung für eine derartige Selbstbehauptung Europas erkannte Adenauer, ähnlich wie der britische Premierminister Winston Churchill, eine Annäherung und Aussöhnung von Frankreich und Deutschland. Aus Feindschaft sollte Partnerschaft werden, ganz in der Tradition der Aussöhnungspolitik Gustav Stresemanns und Aristide Briands zwischen den Weltkriegen. Im Gegensatz zu dieser Konzeption baute der Vorsitzende der CDU in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ), Jakob Kaiser, darauf, dass ein blockfreies, vereintes Deutschland eine politische und weltanschauliche „Brücke" zwischen Ost und West bilden und damit einen Beitrag zur Überwindung des Kalten Krieges leisten könne. Der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher wiederum zielte auf den Aufbau eines demokratischen und sozialistischen Deutschlands in einem sozialistischen Europa bei entschiedener Abgrenzung gegen den Kommunismus sowjetischer Prägung. Da für Schumacher die Selbstbestimmung, Gleichberechtigung und Unabhängigkeit des deutschen Volkes die zentralen politischen Ziele waren, stimmte er Adenauers Konzeption einer „Westbindung" insofern zu, als diese es dem freien Teil Deutschlands ermöglichen sollte, das Herrschaftssystem in der SBZ zu überwinden.

Die außenpolitische Konzeption Adenauers mit ihrer Anlehnung an den Westen erregte die Skepsis vieler Zeitgenossen. Karikatur der frühen 1950er Jahre



Fritz Wolf / Baaske Cartoons

Tatsächlich war es Adenauers Konzeption der Außenpolitik entlang seiner auf bundesrepublikanische Souveränität ausgerichteten Zieltrias „Freiheit, Frieden, Einheit", die 1949 ihre Chance auf politische Bewährung erhalten sollte. Bereits Ende 1947 musste die „Brückenkonzeption" infolge der Absetzung Kaisers durch die Sowjetische Militäradministration und angesichts des verschärften Ost-West-Gegensatzes als hinfällig gelten, während Schumachers SPD bei den ersten Wahlen zum Deutschen Bundestag der CDU Adenauers knapp unterlag. Die Bundesrepublik Deutschland sollte, daran ließ Adenauer zeit seiner 14-jährigen Kanzlerschaft keinen Zweifel, in geistiger und kultureller Hinsicht unauflösbar mit dem Westen verbunden werden. Dadurch sollte jeder Versuch eines Bonner Alleingangs, beispielsweise eine „Schaukelpolitik" zwischen Ost und West, ebenso ausgeschlossen werden wie die Schaffung eines wiedervereinigten, aber neutralisierten und von der Sowjetunion beeinflussten Deutschlands. Eine kontrollierte, vertraglich fixierte „Westbindung" der Bundesrepublik sollte vor allem auch dazu beitragen, den historisch überkommenen und nach wie vor bestehenden deutsch-französischen Gegensatz zu überwinden und eine Lösung für die drängende Saarfrage (das Saarland stand seit dem Ende des Krieges unter französischer Verwaltung und wurde zunächst nicht in die neu geschaffene Bundesrepublik integriert) zu finden. Eine atlantisch-europäische Verankerung sollte der Bonner Politik Stetigkeit und Berechenbarkeit verschaffen, ihr eine „Politik der Stärke" ermöglichen und zugleich der Gefahr eines neuerlichen deutschen Sonderwegs entgegenwirken. Das Ziel staatlicher Souveränität für Deutschland suchte Adenauer durch eigene Konzessionen zu erlangen, indem er seinen Forderungen nach Gleichberechtigung Vorleistungen der Bundesrepublik an die westlichen Partner vorausschickte. Diese Politik lässt sich mit der Formel „Souveränitätsgewinn durch Souveränitätsverzicht" ausdrücken.

Für die Adenauer-Regierung, aber auch für den Großteil der Bürgerinnen und Bürger der ehemaligen Westzone, bildete die durch freie Wahlen legitimierte, ökonomisch attraktive und verfassungsmäßig als provisorisch deklarierte Bundesrepublik mit 47 Millionen Einwohnern den deutschen „Kernstaat". Er sollte auf die 17 Millionen Deutschen im sowjetischen Herrschaftsbereich eine unwiderstehliche Anziehungskraft ausüben und so mittels einer „Magnetwirkung" die Wiedervereinigung „in Frieden und Freiheit" zustande bringen („Magnettheorie"). Ein erster Schritt hin zur wirtschaftlichen Stärkung des deutschen Weststaates war dabei der Beitritt der Bundesrepublik zur Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) am 31. Oktober 1949, die für die Verteilung und Verwendung der Gelder des Marshall-Plans zuständig war. Die ehemaligen deutschen Ostgebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie blieben in der Diskussion um die Magnettheorie zumeist ausgenommen, ohne dass die Bundesregierung oder der Bundestag explizit eine Verzichtserklärung aussprachen. Eine Wiedervereinigung hielt Adenauer nur im europäischen Rahmen für möglich und erstrebenswert und in einer veränderten internationalen Konstellation, in der es der Sowjetunion zweckmäßig erscheinen musste, den Deutschen in der DDR politische Selbstbestimmung einzuräumen. Gerade deshalb musste nach seiner Erwägung das westdeutsche Provisorium so definitiv wie möglich ausgestaltet und fest an die Seite der Schutzmacht USA gestellt werden.

Sicherheit und Souveränität

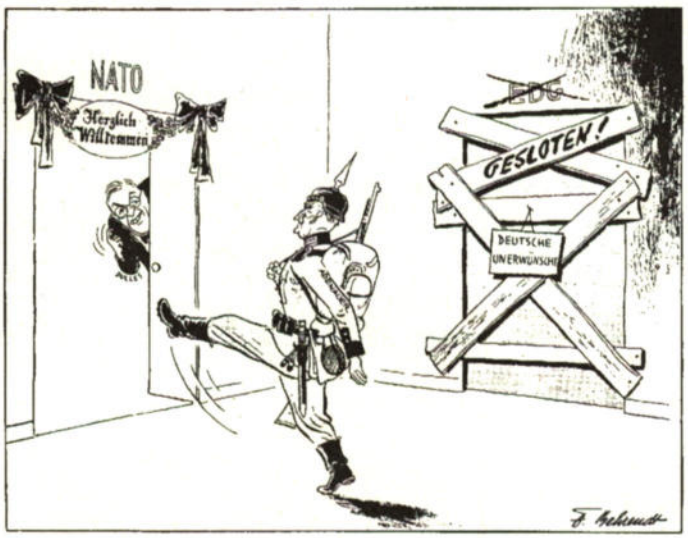
Der außenpolitische Grundgedanke Adenauers, deutsche Anliegen und europäische Interessen unter dem Schutzschild der USA zu verknüpfen, traf sich mit der französischen Zielsetzung, das besiegte Deutschland militärisch zu kontrollieren. Doch dies war auf Dauer – und dessen war sich Paris bewusst – nicht durch Herrschaft, sondern nur durch Partnerschaft möglich. Und weil zudem die europäischen Fragen der Zeit, die durch den enormen Druck der weltpolitischen Verhältnisse aufgeworfen wurden, ohne sie nicht zu lösen waren, wurde die junge Bundesrepublik Deutschland als Brückenkopf der amerikanischen Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion schon bald zu einer Akteurin westeuropäischer Politik.

Noch im Frühjahr 1948, bei der Unterzeichnung des Brüsseler Vertrages, dem Vorläufer der gut ein Jahr später gegründeten NATO, hatte die Angst vor der „deutschen Gefahr" im Vordergrund gestanden. Doch mit dem Korea-Krieg, der im Juli 1950 ausbrach, änderte sich diese Wahrnehmung grundlegend: Nach dem Einmarsch Nordkoreas in den Süden fürchtete man auch in Westeuropa Expansionsbestrebungen der kommunistischen Staaten. Aus diesen Erwägungen schien die Einbindung der Bundesrepublik in ein westliches Sicherheitssystem unerlässlich, auch wenn insbesondere die Franzosen den deutschen Militarismus nach wie vor fürchteten.

Die Bereitschaft zu einem deutschen Wehrbeitrag, innenpolitisch an sich bereits hoch kontrovers diskutiert und auch innerhalb der Regierungskoalition keineswegs unumstritten, verknüpfte Adenauer mit der Forderung, das Besatzungsstatut aufzuheben und der deutschen Bevölkerung „Handlungsfreiheit und Verantwortlichkeit" zurückzugeben, um „die Erfüllung dieser Pflichten sinnvoll erscheinen" zu lassen. Der Bundesrepublik müsse, so erklärte der Kanzler, „wie allen anderen westeuropäischen Völkern der Weg zur Freiheit offen sein". Wieder verwandelte Adenauer Souveränitätsverzicht in Souveränitätsgewinn, um Ergebnisse zu erzielen, die er für günstig hielt: So erfolgte im Mai 1952, ein Jahr, nachdem der Bundesrepublik im Zuge einer „kleinen Revision des Besatzungsstatuts" die Wiedereinrichtung eines Auswärtigen Amtes sowie die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu ausländischen Staaten gestattet worden waren, die Unterzeichnung des „Deutschlandvertrages", auch „Generalvertrag" genannt. Er beendete das Besatzungsregime und versetzte die Bundesrepublik in die Lage, weitgehend souverän über ihre äußeren und inneren Angelegenheiten zu bestimmen, auch wenn sich die Alliierten ihrerseits wichtige Vorbehaltsrechte reservierten: „In Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes" einschließlich der Wiedervereinigungs- und Friedensvertragsfragen sowie hinsichtlich der Stationierung von Truppen und für den Fall eines inneren oder äußeren Notstands lag die Entscheidungsgewalt nicht in Bonn, sondern in Washington, London und Paris. Bis zur Ratifizierung des „Deutschlandvertrages" vergingen allerdings noch mehrere, von innenpolitischen Auseinandersetzungen geprägte Jahre. Die größte Oppositionspartei im Bundestag, die SPD, und der eher national und anti-westlich gesinnte Teil der Bevölkerung wollten Adenauer auf dem Weg der kalkulierten Konzessionen zunächst nicht folgen. Es gab drei national gefärbte Vorbehalte gegen seine Integrationspolitik: zum einen die Angst vor einer staatlichen Selbstaufgabe angesichts der „Vorleistungen" Adenauers, verbunden mit dem Widerwillen gegen eine deutsche Wehrpflicht bei europäischer Wehrhoheit; sodann die Sorge, die Westbindung mache die Wiedervereinigung auf lange Sicht unmöglich, die 1952 von der „Stalin-Note", dem Angebot einer Wiedervereinigung Deutschlands zum Preis der Neutralität, angestachelt wurde; schließlich die Befürchtung, dass Deutschland auf beiden Seiten des „Eisernen Vorhangs" zum ersten Opfer einer durch die Wiederbewaffnung provozierten militärischen Konfrontation werden könnte. Derartige Einwände verloren angesichts des eindrucksvollen Ergebnisses der CDU / CSU bei der Bundestagswahl im September 1953 allerdings rasch an Bedeutung.

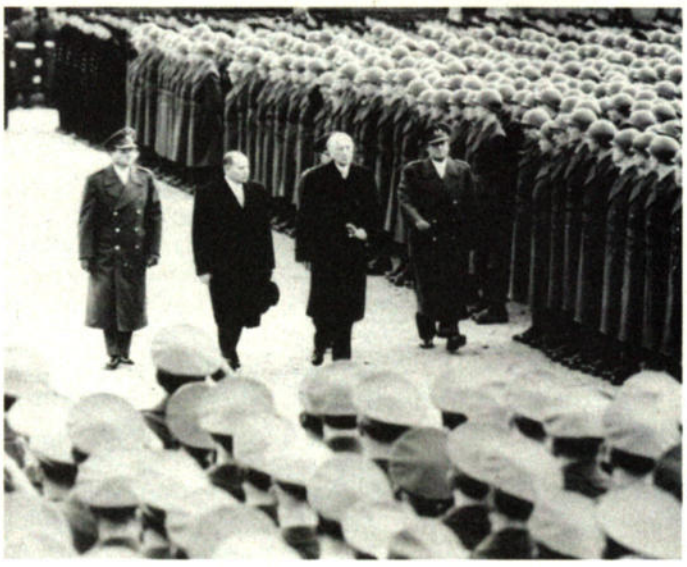
Das Inkrafttreten des Deutschlandvertrages war von Anfang an mit einer militärischen und sicherheitspolitischen Westeinbindung der Bundesrepublik verknüpft. Ein erster Versuch, ein solches Bündnis zu schaffen, war die Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Das Abkommen wurde im Mai 1952 von den Außenministern der Staaten Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Belgien und Luxemburg unterzeichnet und stellte ein in der Theorie supranationales, in der Praxis jedoch französisch dominiertes Verteidigungsbünd-

Nach dem Scheitern der EVG wurde die Bundesrepublik in die NATO integriert, um den europäischen Nachbarn die Angst vor dem deutschen Militarismus zu nehmen – deutsch-niederländische Karikatur von 1954



Politik der offenen Tür 1954 Fritz Behrendt / Baaske Cartoons

Am 12. November 1955 wurde gegen viele Widerstände in der Bevölkerung die Bundeswehr gegründet. Erster Truppenbesuch von Bundeskanzler Adenauer und Verteidigungsminister Blank in Andernach 1956



picture-alliance / akg-images

Ralph Crane / Time & Life Pictures / Getty Images

Ein gemeinsamer Markt für Kohle und Stahl sollte den wirtschaftlichen Wiederaufbau beschleunigen und die politische Einigung Westeuropas vorantreiben. Schichtende in einem Düsseldorfer Stahlwerk 1953

ullstein bild

Feierliche Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 im Palazzo Senatorio, dem Rathaus der italienischen Hauptstadt

nis dar. Die Ratifizierung – und damit das Inkrafttreten des Deutschlandvertrages – scheiterte jedoch 1954 an der französischen Nationalversammlung. Sie war unter dem Eindruck des militärischen Debakels in den Kolonialgebieten Frankreichs in Indochina und einer sich abzeichnenden außenpolitischen Wende in Moskau nach dem Tode Stalins 1953 nicht mehr gewillt, die militärische Souveränität der *„Grande Nation"* preiszugeben. Von Briten und Amerikanern wurde daraufhin zügig eine Alternativlösung auf den Weg gebracht, welche die Einbindung der Bundesrepublik in die NATO vorsah. Dem Bündnis wurden alle Einheiten der künftigen Bundeswehr unterstellt. Diese alternative sicherheitspolitische Integration bei gleichzeitiger politischer Aufwertung der Bundesrepublik war das Ergebnis einer Neun-Mächte-Konferenz der sechs EVG-Staaten, Großbritanniens, der USA und Kanadas in London vom 28. September bis 3. Oktober 1954, mit dem sich das Ende der Besatzungsherrschaft der drei Westmächte nun definitiv abzeichnete. Auch Frankreich stimmte einer Bonner NATO-Mitgliedschaft zu, nachdem es erreicht hatte, dass die Bundesrepublik, neben Italien, ebenfalls Mitglied der Westeuropäischen Union (WEU) wurde. Bei der WEU handelte es sich um eine Umbildung des 1948 von Frankreich, Großbritannien sowie den Benelux-Staaten geschlossenen „Brüsseler Paktes", der ursprünglich gegen die Gefahr einer deutschen Aggression gegründet worden war und eine noch weitergehende Beistandsklausel im Verteidigungsfall besaß als der NATO-Vertrag. Die Bundesrepublik war, mit Beitritt zur WEU am 7. Mai 1955 und zur NATO zwei Tage später, nun definitiv und in doppelter, europäischer wie atlantischer Hinsicht im westlichen Sicherheitsbündnis verankert. Da gleichzeitig das Besatzungsstatut aufgehoben, das Bundesministerium der Verteidigung und – damit verbunden – die Bundeswehr gegründet wurden, war die nahezu vollständige Souveränität der Bonner Republik erreicht – wobei die Bundesrepublik in den „Pariser Verträgen" zur NATO-Mitgliedschaft auf Herstellung und Besitz von ABC-Waffen verzichtete.

Beginn der europäischen Integration

Auch wenn mit NATO und WEU die nationalstaatliche Kooperation der erstrebten westeuropäisch-bundesstaatlichen Integration in Gestalt der EVG vorgezogen wurde, verlor Konrad Adenauer das Fernziel eines geeinten Europas nicht aus den Augen. Dieses wurde, nachdem auch die zeitweilig diskutierte Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) auf unbestimmte Zeit verschoben worden war, nun auf dem „Umweg" der Wirtschaft zu erreichen versucht. Anknüpfungspunkt war der „Schuman-Plan" bzw. die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

Denn entsprechende Bemühungen gab es auch auf französischer Seite. Bereits im Frühjahr 1950 hatte der französische Außenminister Robert Schuman den Vorschlag unterbreitet, zwischen Frankreich, der Bundesrepublik, den Benelux-Staaten und Italien einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, eine „Montanunion", zu bilden. Auf 50 Jahre angelegt, sollte dieser wirtschaftliche Verbund der westeuropäischen Schwerindustrie mit Hilfe einer supranationalen Lenkungsbehörde den wirtschaftlichen Wiederaufbau beschleunigen und die politische Einigung Westeuropas vorantreiben. Robert Schumans Offerte, nicht zuletzt aus französischen Sicherheitsinteressen heraus formuliert, traf in Westdeutschland auf eine zunehmend verbreitete Europa-Begeisterung. Der Vorschlag kam auch Vorstellungen Adenauers entgegen, der bereits im März 1950 für eine „vollständige Union Frankreichs und Deutschlands" eingetreten war. Der Bundeskanzler sah in der Montanunion eine Chance, der Bundesrepublik eine gleichberechtigte Stellung in Europa zu verschaffen und den Westen insgesamt zu stärken, einen Ausgleich mit Frankreich auch über das Saar-Problem zu erreichen und gleichzeitig Auflagen der Alliierten über Beschränkungen der westdeutschen Wirtschaftskapazität überflüssig werden zu lassen. Von der SPD wurde die Montanunion wegen vermuteter wirtschaftlicher Nachteile für die Bundesrepublik leidenschaftlich, aber schlussendlich doch erfolglos bekämpft. Am 18. April 1951 wurde der EGKS-Vertrag unterzeichnet, er trat am 23. Juli 1952 in Kraft. Mit der EGKS erloschen das für Bonn so nachteilige Ruhrstatut und entsprechende Produktionsbeschränkungen. Erster Präsident der „Hohen Behörde", des neu errichteten Exekutivorgans der EGKS, war bis 1955 der Franzose Jean Monnet, der konzeptionelle Vater des Schuman-Plans.

Kontrolle durch Partnerschaft

Der Schuman-Plan löste das Dilemma der westeuropäischen Nachbarn, hauptsächlich Frankreichs: Paris konnte auf die bun-

desdeutsche Kohle- und Stahlproduktion für den europäischen Wiederaufbau nicht verzichten, wollte sie aufgrund des eigenen Sicherheitsbedürfnisses jedoch kontrollieren, was wiederum in der Bundesrepublik als Diskriminierung empfunden wurde. Durch eine Kontrolle der Produktion aller beteiligten Staaten, wie in der „Montanunion" festgeschrieben, ließ sich dieser Vorwurf entkräften. Darüber hinaus sollte die gemeinsame oberste Aufsichtsbehörde völlig unabhängig von den beteiligten Staaten gebildet werden. Eine supranationale Organisationsform dieser Art war einzigartig, nur wenige Jahre nach Kriegsende äußerst ungewöhnlich und daher innenpolitisch heftig diskutiert. Ähnlich umstritten war der von Adenauer gegen vehemente Widerstände der Opposition durchgesetzte Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat als zunächst assoziiertes Mitglied ohne Sitz im Ministerkomitee, obwohl gleichzeitig das Saarland aufgenommen werden sollte. Mit diesem hatte die französische Regierung noch Anfang März 1950 eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit vereinbart und damit einen Dauerkonflikt mit Bonn geschaffen. Doch Adenauer war sich, im Widerspruch zur Oppositionskritik am Ausverkauf nationaler Interessen, sicher, dass die Integration der Bundesrepublik Deutschland in europäische (EGKS) bzw. atlantische (NATO) Strukturen und ein damit verbundener nationaler Souveränitätsverzicht der beste Weg seien, deutsche Interessen – Freiheit, Frieden und Wiedervereinigung – durchzusetzen. Es waren nicht zuletzt diese Überlegungen, die auch bei der kompromisslosen Ablehnung der Stalin-Note von 1952 durch die Bundesregierung eine wichtige Rolle spielten.

Im Sinne eines Ausgleichs mit Frankreich und mit dem Ziel eines *„spill-over"*-Effekts, eines Überspringens von der ökonomischen auf die politische Integration, zielte Konrad Adenauer in Abstimmung mit anderen führenden europäischen Politikern wie dem Belgier Paul-Henri Spaak, dem Niederländer Johan W. Beyen, Alcide De Gasperi aus Italien sowie Jean Monnet bereits vor der 1955 erfolgten Lösung der heiklen Saarfrage (Volksabstimmung im Saarland über die Zugehörigkeit zur Bundesrepublik) darauf, die Sechsergemeinschaft über die Montanunion hinaus wirtschaftlich stärker zu integrieren. Im Juni 1955 unterbreiteten die sechs Außenminister auf einer Konferenz im sizilianischen Messina einen Plan, die nationalen Volkswirtschaften schrittweise zu einem Gemeinsamen Markt zu verschmelzen und die Atomenergie zu friedlichen Zwecken gemeinsam zu nutzen. Am 25. März 1957 erfolgte die feierliche Unterzeichnung der zeitlich unbefristeten „Römischen Verträge". Neben der Verpflichtung zu engeren politischen Beziehungen und der Einrichtung eines Europäischen Entwicklungsfonds wurden zwei supranationale Institutionen geschaffen: die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) zur friedlichen Nutzung der Kernenergie und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die durch den schrittweisen Abbau der bestehenden Zoll- und Handelsbeschränkungen sowie durch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EWG-Mitgliedstaaten einen Gemeinsamen Markt erreichen sollte. Der „Interzonenhandel" zwischen der Bundesrepublik und der DDR blieb im Zeichen des EWG-Vertrages bestehen, so dass fortan auch Ost-Berlin von den Vorteilen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft profitierte. Mit Inkrafttreten der EWG zum 1. Januar 1958 war die vertragliche Eingliederung der Bundesrepublik in den Westen zunächst abgeschlossen.

Adenauers Deutschland- und Ostpolitik

Wie aber verhielt es sich zu diesem Zeitpunkt mit dem verfassungsrechtlich geforderten Ziel, nicht nur Freiheit und Frieden – und wirtschaftlichen Wohlstand – für die Bundesrepublik dauerhaft zu sichern, sondern die nationalstaatliche Einheit zu erreichen? Tatsache war: 1956, ein Jahr nach der Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO, war die DDR in den 1955 gegründeten „Warschauer Pakt", das sowjetisch dominierte Militärbündnis der acht mittel- und osteuropäischen „Bruderstaaten" aufgenommen worden. Außerdem gehörte sie dem *Council for Mutual Economic Assistance* (COMECON oder auch Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, RGW, genannt) an, der als wirtschaftlicher Zusammenschluss der Ostblockstaaten 1949 auch in Reaktion auf den Marshall-Plan gegründet worden war. Damit war die DDR militärisch wie ökonomisch fest in den Ostblock integriert. Dies stellte die bis dahin gültige Maxime der Adenauer-Regierung in Frage, durch westliche Integration zugleich staatliche Souveränität und nationale Einheit zu finden. Die ab der Mitte der 1950er Jahre eingeleitete aktivere Ostpolitik brachte zunächst nicht die gewünschten Resultate. Zwar gelang es dem Bundeskanzler bei seinem Besuch in Moskau 1955, die letzten 10 000 deutschen Kriegsgefangenen und 20 000 Zivilverschleppte nach Hause zu holen und diplomatische Beziehungen mit der Sowjetunion aufzunehmen. Doch daraus erwuchs gerade angesichts einer Mitte der 1950er Jahre zunehmend selbstbewusster und abgrenzender auftretenden DDR keinerlei Perspektive in Sachen Wiedervereinigung. Zum Umgang mit der DDR wurde im Auswärtigen Amt unmittelbar nach dem Botschafteraustausch mit Moskau von Wilhelm Grewe und Walter Hallstein die „Hallstein-Doktrin" entwickelt: Um den Anspruch der Bundesrepublik auf exklusive Vertretung des deutschen Volkes zu wahren, drohte sie jenen Staaten mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen, die ihrerseits die DDR diplomatisch anerkannten. Diese Maxime sollte ein gutes Jahrzehnt eine zentrale Leitlinie bundesdeutscher Außenpolitik bleiben.

NATO und Warschauer Pakt

vor 1990

© Globus 2698

ullstein bild – Kurt Hamann

Der Bau der Berliner Mauer und die Grenzschließung der DDR ab August 1961 beendeten zunächst alle Hoffnungen auf einen vereinigten deutschen Nationalstaat. Teilabschnitt am Leuschnerdamm in Berlin 1963

Denn spätestens mit der 1955 in Genf gescheiterten Gipfelkonferenz der vier alliierten Staats- und Regierungschefs, bei der die Lösung des Wiedervereinigungsproblems immer stärker mit Verhandlungen über Sicherheitsfragen verknüpft und die deutsche Teilung als Bestandteil des sowjetischen Sicherheitsinteresses erkennbar geworden war, wuchs die Bereitschaft des Westens, die infolge des Zweiten Weltkriegs geschaffenen Machtverhältnisse in Mitteleuropa hinzunehmen. Im Bewusstsein der Zerstörungen, die der Einsatz von Atomwaffen mit sich brächte, waren die beiden Nuklearmächte USA und UdSSR darauf bedacht, in Europa kein neues Konfliktpotenzial entstehen und das latente Deutschlandproblem in den Hintergrund treten zu lassen. Damit geriet die Außenpolitik der Bundesrepublik – zumal gegenüber der Sowjetunion – unter Zugzwang.

Versuche, das Verhältnis gegenüber Moskau zu normalisieren und Fortschritte auf dem „toten Gelände" der Deutschlandpolitik zu erzielen, mussten durch das konsequente Beharren Adenauers auf Minimalstandards westlich-demokratischer Prägung, so unter anderem die Forderung freier Wahlen, am Widerstand der Sowjetunion und den Bedingungen der internationalen Gemengelage scheitern. Wenn nicht bereits während der zweiten Berlin-Krise 1958, so zerstoben spätestens mit der Errichtung der Berliner Mauer ab August 1961 auf Seiten Bonns alle Illusionen, im deutschen Sonderkonflikt mit der Sowjetunion auf den Westen, vor allem auf die USA, zugunsten einer Lösung der nationalen Frage zählen zu können.

Mit der Zuspitzung der Kuba-Krise zwischen Washington und Moskau im Oktober 1962 war allen politisch Handelnden in Bonn vollends klar, dass die Zeit einer „Politik der Stärke" vorüber und die Magnettheorie letztendlich gescheitert war. Die Bundesregierung befand sich außen-, vor allem deutschland- und ostpolitisch in einer heiklen Situation und war sich bewusst, dass die Westalliierten eine eigenständige Politik in Richtung Osten nicht dulden würden. Die Westintegration brachte der Bundesrepublik die Souveränität und Sicherheit, sie trieb auch die wirtschaftliche Entwicklung voran und unterband ein Wiederaufflammen des Nationalismus. Doch eine Aussöhnung mit dem Osten ließen die Machtverhältnisse noch lange nicht zu. Sie sollte einer späteren Generation vorbehalten bleiben.

Deutsch-französische Zusammenarbeit

Es bleibt Konrad Adenauers großes Verdienst, die Politik der Westbindung konsequent und gegen alle Widerstände praktiziert zu haben. Ein weiteres Verdienst ist seine Aussöhnungspolitik mit Frankreich. Sie gipfelte im Januar 1963, kurz vor dem Ende seiner Amtszeit, in der Unterzeichnung des „Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit", des so genannten Elysée-Vertrags. In diesem bekräftigten beide Seiten die Absicht, in wichtigen Fragen der Außenpolitik gemeinsame Konsultationen durchzuführen. Zusätzlich sollten sich die Außen- und Verteidigungsminister der beiden Staaten viermal jährlich treffen, eine Annäherung in strategischen Fragen der Verteidigungspolitik erreicht und die Zusammenarbeit in Jugend- und Kulturfragen intensiviert werden. Die Bedeutung der NATO für die westeuropäische Verteidigungspolitik wurde im Vertragstext mit keinem Wort erwähnt. Dieser Vertrag, „Herzstück und Endpunkt der Europapolitik des ersten Bundeskanzlers" (Rudolf Morsey), löste in den Bevölkerungen Frankreichs und Deutschlands ein starkes positives Echo aus. In Großbritannien und den Vereinigten Staaten weckte er dagegen Misstrauen hinsichtlich eines exklusiven französisch-deutschen Verhältnisses auf Kosten der atlantisch-westeuropäischen Partner. Deshalb wurde dem Vertrag im Zuge des Ratifizierungsverfahrens im Deutschen Bundestag eine einschränkende, pro-atlantische Präambel vorangestellt.

Außenminister Gerhard Schröder sowie Wirtschaftsminister Ludwig Erhard (beide CDU) waren nicht bereit, den atlantischen Pfeiler deutscher Westbindung zugunsten einer exklusiven Allianz Paris-Bonn ins Wanken zu bringen; zumal der französische Präsident Charles de Gaulle seinerseits, wiederholt politische Signale nach Moskau sendend, weder die Wiedervereinigung Deutschlands politisch aktiv unterstützte noch die Oder-Neiße-Grenze in Frage gestellt wissen wollte. Die innenpolitische Auseinandersetzung zwischen „Atlantikern" und „Gaullisten" brach 1963 im Zuge der Ratifizierung des Elysée-Vertrags endgültig auf. Erstere sahen durchaus die Notwendigkeit guter und intensiver französisch-deutscher Beziehungen, widersetzten sich aber den durch de Gaulle vorangetriebenen Bestrebungen, diese auf Kosten der deutsch-amerikanischen Beziehungen auszubauen. Letztere favorisierten eine enge deutsch-französische Verbindung als Grundlage für eine unabhängigere Politik gegenüber den USA im Rahmen einer dritten Position Europas. Die Auseinandersetzung weitete sich in der Regierungszeit Erhards zu einem manifesten Streit um die außenpolitischen Koordinaten der Bundesrepublik aus. Nicht als Konflikt zwischen Regierung und Opposition, sondern als lähmende Auseinandersetzung innerhalb der Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die Ludwig Erhard am 16. Oktober 1963 gemeinsam mit den Stimmen des Koalitionspartners FDP zum Nachfolger Adenauers – und gegen dessen kaum verhohlenen Widerstand – in das Amt des Bundeskanzlers wählte.

Nachspiel der Ära Adenauer: Kanzler Ludwig Erhard

Mit dem Amtsantritt Erhards im Oktober 1963 verschlechterten sich die deutsch-französischen Beziehungen zusehends.

Die unterschiedlichen Haltungen der beiden Staaten in der Verteidigungspolitik, insbesondere in ihrem Verhältnis zur NATO, führten Mitte der 1960er Jahre zu einer Reihe von Verstimmungen. Der wohlwollenden Haltung der deutschen Regierung zum Beispiel zum Projekt einer Multilateralen Atomstreitmacht (MLF) im Rahmen der NATO stand die Absicht de Gaulles entgegen, sich langsam aus der NATO-Integration zurückzuziehen. Die Bundesrepublik hatte jedoch – und dessen war sich Erhard stets bewusst – keinerlei Alternative zur sicherheitspolitischen Anbindung an die USA. Denn nur die Amerikaner konnten den Deutschen im Gegensatz zu Frankreich als einzige westliche Supermacht den benötigten Schutz vor einer eventuellen sowjetischen Aggression garantieren. Die damaligen Bedingungen ließen eine Übereinstimmung zwischen Bonn und Paris in der Außen- und Sicherheitspolitik also nicht zu. Auch die zunehmenden Spitzen de Gaulles gegenüber der EWG-Kommission, wie sie bereits in den 1961/62 vorgelegten „Fouchet-Plänen" zur Schaffung einer Politischen Union in einem zwischenstaatlich organisierten Europa der Staaten spürbar geworden waren, belasteten das deutsch-französische Verhältnis. Der Höhepunkt der Dissonanzen auf dem Feld der Europapolitik war mit de Gaulles „Politik des leeren Stuhls" im Jahr 1965 erreicht, mit welcher der französische Präsident das Mehrheitsprinzip für Entscheidungen des Ministerrates in Frage stellte. Die Rückkehr Frankreichs in die supranationalen Prozesse der EWG konnte nur durch den Luxemburger Kompromiss vom Januar 1966 mühsam erreicht werden. Er sah vor, dass Mitglieder in Fragen von vitalem nationalen Interesse nicht überstimmt werden sollten.

Auch in der Ost- und Deutschlandpolitik kam es zu Zerwürfnissen, die mit den verstärkten Konsultationen zwischen Frankreich und der Sowjetunion bzw. Polen zusammenhingen. Selbst die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als polnische Westgrenze durch de Gaulle erschien möglich. Mit Frankreichs Rückzug aus den Verteidigungsstrukturen der NATO im Laufe des Jahres 1966 erreichte schließlich auch der innenpolitische Konflikt in der Bundesrepublik zwischen Atlantikern und Gaullisten seinen Höhepunkt. Die bedeutsamste außenpolitische Leistung der Regierung Erhard liegt in der langsamen Öffnung der Bundesrepublik nach Osten. Sie unternahm hier den Versuch, die Entspannungsinitiativen des US-Präsidenten Lyndon B. Johnson und die deutschen Interessen im Osten miteinander zu verbinden. Vor allem in der Abschwächung des kompromisslosen Alleinvertretungsanspruchs der „Hallstein-Doktrin" machte die Außenpolitik unter Kanzler Erhard und seinem Außenminister Gerhard Schröder Fortschritte. Damit war keine Änderung der Politik gegenüber der DDR beabsichtigt, es sollten vielmehr im Rahmen der rechtlichen Grundpositionen Westdeutschlands die Beziehungen zu den übrigen Staaten Osteuropas vertieft und verbessert werden.

Entspannungssignale an Osteuropa

Um die Hallstein-Doktrin geschickt zu umgehen, setzte sich Außenminister Gerhard Schröder für die Einrichtung von deutschen Handelsvertretungen in den osteuropäischen Staaten ein. Dies führte zum Abschluss von Handelsverträgen mit Polen, Rumänien und Ungarn in den Jahren 1963/64. Die Bundesregierung erhoffte, durch die verstärkten Kontakte zu den sozialistischen „Bruderstaaten" der DDR immer auch eine gewisse Isolierung des SED-Regimes im eigenen Lager zu erreichen – allerdings erfolglos, da Moskau dies nicht zuließ.

SVT-Bild / Das Fotoarchiv

Der Konflikt zwischen Gaullisten und Atlantikern bestimmte die Außenpolitik der 1960er Jahre. Charles de Gaulle und Konrad Adenauer besiegeln die deutsch-französische Freundschaft mit dem Elysée-Vertrag 1963 in Paris.

picture-alliance / dpa / UPI

Bundeskanzler Ludwig Erhard (v. l.) mit Außenminister Gerhard Schröder (M.) bei US-Präsident Lyndon B. Johnson im Weißen Haus am 12. Juni 1964

Die „Note zur Abrüstung und Sicherung des Friedens", die so genannte Friedensnote der Regierung Erhard vom 25. März 1966, richtete sich vor allem an die östlichen Nachbarn der Bundesrepublik und schlug gegenseitige Gewaltverzichtserklärungen vor. So sollte dem Sicherheitsbedürfnis der mittel- und osteuropäischen Staaten Rechnung getragen werden. Der entscheidende Wandel in der deutschen Ostpolitik in den Jahren von 1963 bis 1966 ist somit darin zu sehen, dass die Entspannungspolitik nicht mehr von konkreten Fortschritten auf dem Gebiet der deutschen Frage abhängig gemacht wurde. Eine Deutschlandpolitik, die sich konkret der DDR widmete, gab es jedoch auch unter der Regierung Erhard noch nicht.

Auf der europapolitischen Bühne konnten keine weiteren Integrationsschritte erzielt werden, da sich die europapolitischen Konzepte Frankreichs und Deutschlands in den drei Jahren der Regierung Erhard viel zu stark unterschieden. Im transatlantischen Verhältnis wiederum hatte es Bonn mit einer Regierung Johnson zu tun, deren außenpolitische Aufmerksamkeit infolge der Kuba-Krise und des Krieges in Vietnam weniger auf europäische oder gar deutsche Belange gerichtet war, als vielmehr auf eine Verständigung mit der Sowjetunion.

Öffnung nach Osten, Kontinuität im Westen: Kiesinger, Brandt und Schmidt

Die Außenpolitik der ersten Großen Koalition

Die erste Große Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik (1966–1969) nahm eine stärkere Neujustierung der außenpolitischen Prioritäten Westdeutschlands vor, ohne allerdings die außenpolitische Staatsräson, die atlantisch-europäische Verankerung der Bundesrepublik im Westen, in Frage zu stellen. Bereits in seiner ersten Regierungserklärung erhob der neue Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger die Erhaltung des Friedens anstelle der Wiedervereinigung zum obersten Ziel bundesdeutscher Außenpolitik. Die klassische Leitmaxime „Entspannung durch Wiedervereinigung" wurde somit in ihr exaktes Gegenteil „Wiedervereinigung durch Entspannung" verkehrt.

Diese Prioritätenverschiebung der Bundesregierung im Zeichen von Entspannung und Friedenssicherung zeigte vor allem in der Ost- und Deutschlandpolitik Konsequenzen. In Bezug auf die Anwendung der Hallstein-Doktrin ging die Bonner Außenpolitik zu einem bis dato nicht gekannten Pragmatismus über. Die anvisierte aktivere Ostpolitik gegenüber den Staaten des Warschauer Paktes setzte notwendig eine Aufweichung des Alleinvertretungsanspruchs voraus, der die Handlungsspielräume Bonns in Richtung Osten immer mehr einschränkte. Im Auswärtigen Amt, das ab Dezember 1966 unter Leitung des neuen Außenministers und Vizekanzlers Willy Brandt stand, war daher bereits im August 1965 die so genannte Geburtsfehlertheorie entwickelt worden: Ihr zufolge haftete Staaten, die unter dem Druck der UdSSR diplomatische Beziehungen zur DDR aufrecht erhalten mussten, ein „Geburtsfehler" an, den sie nicht selbst zu verantworten hätten. So ließen sich engere Kontakte zu Budapest, Bukarest und Sofia legitimieren, ohne dass die Hallstein-Doktrin offiziell aufgegeben werden musste. Die so gerechtfertigte Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Rumänien im Januar 1967 sollte sich allerdings als Scheinerfolg erweisen, da Bukarest im sowjetischen Einflussbereich am meisten isoliert war und Moskau die neuen Signale aus Bonn nicht als Öffnung, sondern als Verschärfung der bundesdeutschen Ostpolitik interpretierte. In direkter Reaktion einigten sich die Warschauer Pakt-Staaten im Februar 1967 auf die später als „Ulbricht-Doktrin" bezeichnete Generallinie. Danach durfte kein sozialistischer Staat Botschafter mit der Bundesrepublik austauschen, so lange Bonn die DDR völkerrechtlich nicht anerkannte. Auch die Wiederaufnahme der seit 1957 abgebrochenen Beziehungen zu Jugoslawien Anfang 1968 konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit Moskau vorerst kein Einvernehmen zu erzielen war. Die nach der Niederschlagung des Prager Frühlings im August 1968 proklamierte „Breschnew-Doktrin" von der begrenzten Souveränität der sozialistischen Satellitenstaaten und einem daraus abgeleiteten Interventionsrecht der UdSSR stellte hier vorerst eine unüberwindbare Hürde dar. Erst als Moskau 1969 nach Scharmützeln an der sowjetisch-chinesischen Grenze auf Entspannung im Westen angewiesen war, eröffneten sich neue Perspektiven – wenn auch Moskau die Breschnew-Doktrin nicht aufgab.

akg-images

Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) und sein Vizekanzler und Außenminister Willy Brandt (SPD) verkünden 1966 in Bonn die Bildung einer Großen Koalition. Ihr Ziel war „Wiedervereinigung durch Entspannung".

In Bezug auf die transatlantischen Beziehungen sollten die Verhandlungen über die nukleare Abrüstung zur größten außenpolitischen Herausforderung der Großen Koalition werden. Die USA forderten die Bundesrepublik auf, den Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen. Auch wenn in Bonn niemand ernsthafte Ambitionen hegte, die Bundesrepublik atomar aufzurüsten, so war es doch das forcierte, fast hegemoniale Gebaren, mit dem die USA die Bundesrepublik zur Unterzeichnung drängten, das für Misstöne in den diplomatischen Beziehungen sorgte. Hinzu kam die Befürchtung, die USA könnten zu Gunsten des Atomwaffensperrvertrages auch eine Erosion der NATO in Kauf nehmen. Damit hätten elementare deutsche Sicherheitsinteressen zur Disposition gestanden.

Der „ehrliche Makler"

Im Gegensatz zur Vorgängerregierung konnte die Große Koalition den alten Konflikt zwischen Atlantikern und Gaullisten vermeiden. Kiesinger ließ sich nicht auf die von de Gaulle immer wieder lancierten anti-amerikanischen Initiativen ein und balancierte taktisch geschickt europapolitische Differenzen innerhalb der Unionsparteien aus. Die Bundesregierung war ohnehin davon überzeugt, dass der europäische Integrationsprozess erst nach de Gaulle weiter vorankommen könne. So spielte Außenminister Brandt in der Bewährungsprobe des britischen Beitrittsgesuchs zur EWG im Mai 1967 die Rolle des „ehrlichen Maklers". Es gelang ihm tatsächlich, weder die Briten noch die Franzosen vor den Kopf zu stoßen, auch wenn ein Beitritt Großbritanniens erneut an de Gaulle scheiterte, der die Briten als eine Art „trojanisches Pferd" der USA in Europa fürchtete. Zu einem wirklichen europapolitischen Fortschritt konnte es in der Spätphase der Ära de Gaulle nicht kommen, auch wenn es immerhin gelang, 1967 durch Zusammenlegung der drei Teilgemeinschaften EGKS, EWG und EURATOM die Europäische Gemeinschaft, EG, zu bilden und im Juli 1968 die Zollunion in der EWG zu vollenden.

Obwohl die Große Koalition bereits erste wichtige Weichenstellungen für eine neue Ost- und Deutschlandpolitik vornahm, wurde schnell deutlich, dass sich weite Teile der Unionsparteien

mit einem so grundlegenden Wandel der tradierten außenpolitischen Grundmaximen aus der Adenauerzeit nicht abfinden wollten. Selbst Bundeskanzler Kiesinger war deutschlandpolitisch zu keinem grundsätzlichen Politikwechsel bereit. Statt die DDR beim Namen zu nennen, sprach er von einem „Phänomen" im Osten. Die eigentlichen ostpolitischen Vordenker fanden sich mit Willy Brandt, Egon Bahr und anderen in den Reihen der SPD. Auch die FDP vollzog einen ost- und deutschlandpolitischen Positionswandel, indem sie nun eine Liberalisierung der Verhältnisse innerhalb der DDR anstrebte. Das Feld der Ost- und Deutschlandpolitik wurde so zum entscheidenden Katalysator für den Machtwechsel hin zur sozial-liberalen Koalition. Indem Willy Brandt und sein Außenminister, der FDP-Vorsitzende Walter Scheel, pragmatische Entspannungsschritte gen Osten als Wegbereiter für eine Wiedervereinigung in ferner Zukunft betrachteten und damit die überkommene Adenauer-Politik „vom Kopf auf die Füße stellten", beseitigte die sozial-liberale Koalition ab 1969 jenen „entspannungspolitischen Bremsklotz", für den die westlichen Alliierten, voran die Amerikaner, immer weniger Verständnis hatten aufbringen können.

„Zwei Staaten in Deutschland" – Die Kanzlerschaft Brandts

Schon Willy Brandts Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 setzte einen entsprechenden Akzent: Er sprach als erster deutscher Regierungschef von „zwei Staaten in Deutschland", die füreinander nicht Ausland sein könnten, sondern deren Beziehungen zueinander von besonderer Natur sein müssten – eine deutschlandpolitische Ouvertüre der neuen Regierung, der die Opposition mit allergrößter Skepsis und Ablehnung, ein Großteil der Bevölkerung sowie der öffentlichen Meinung wiederum mit Sympathie und Unterstützung begegneten. Grundlage dieser neuausgerichteten Ostpolitik bildete die vom Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt und späteren Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, geprägte Formel „Wandel durch Annäherung". Doch die zügig eingeleiteten Verhandlungen der sozial-liberalen Regierung mit den Machthabern in Ost-Berlin, vor allem mit dem erklärten Ziel, die Folgen der Teilung für die DDR-Bevölkerung zu lindern, gerieten bald ins Stocken. Die sowjetische Regierung betrieb ein geschicktes Doppelspiel, indem sie sich selbst als durchaus konzessionsbereit gegenüber der Bundesrepublik präsentierte, von der DDR aber nach wie vor einen rigiden Abgrenzungskurs einforderte.

Das mit hohen Erwartungen verbundene Treffen Brandts mit dem DDR-Ministerratsvorsitzenden Willi Stoph in Erfurt am 19. März 1970 endete ohne konkrete Ergebnisse. Angesichts der Brandt zujubelnden Menschenmengen sahen sich die Verantwortlichen im Kreml in ihrer Ansicht bestätigt, Ost-Berlin keinesfalls ungestört den innerdeutschen Ausgleich überlassen zu können. Den Unterhändlern um Bahr auf der bundesdeutschen Seite wurde sehr schnell klar, dass der Weg nach Ost-Berlin nur über Moskau führen konnte.

Nach schleppend verlaufendem Beginn und hitzigen innenpolitischen Diskussionen konnte der „Moskauer Vertrag" am 12. August 1970 unterzeichnet werden. Ihm wurde von Anfang an ein Modellcharakter für entsprechende Vereinbarungen der Bundesrepublik mit anderen osteuropäischen Staaten und der DDR zuerkannt. Er sah den Ausbau der bilateralen Beziehungen, einen gegenseitigen Gewaltverzicht sowie die Anerkennung der Unverletzlichkeit – mithin nicht der Unverrückbarkeit – der bestehenden Grenzen vor. Ergänzt wurde der „Moskauer Vertrag" durch den mit Polen am 7. Dezember 1970

Neue Ostpolitik

Egon Bahr, damals Leiter des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin, hielt am 15. Juli 1963 in der Evangelischen Akademie Tutzing am Starnberger See eine Rede, die als erste programmatische Fixierung der neuen Ostpolitik der SPD angesehen wird.

„Es ist in den letzten Tagen schon eine ganze Menge über das Thema Wiedervereinigung gesagt worden. Ich möchte dazu [...] einige Bemerkungen machen. Sie sind zur Anregung gedacht und entspringen dem Zweifel, ob wir mit der Fortsetzung unserer bisherigen Haltung das absolut negative Ergebnis der Wiedervereinigungspolitik ändern können, und der Überzeugung, daß es an der Zeit ist und daß es unsere Pflicht ist, sie möglichst unvoreingenommen neu zu durchdenken.

[...] Die erste Folgerung, die sich aus einer Übertragung der Strategie des Friedens auf Deutschland ergibt, ist, daß die Politik des Alles oder Nichts ausscheidet. Entweder freie Wahlen oder gar nicht, entweder gesamtdeutsche Entscheidungsfreiheit oder ein hartes Nein, entweder Wahlen als erster Schritt oder Ablehnung, das alles ist nicht nur hoffnungslos antiquiert und unwirklich, sondern in einer Strategie des Friedens auch sinnlos. [...]

Wenn es richtig ist, und ich glaube, es ist richtig, daß die Zone dem sowjetischen Einflußbereich nicht entrissen werden kann, dann ergibt sich daraus, daß jede Politik zum direkten Sturz des Regimes drüben aussichtslos ist. Diese Folgerung ist rasend unbequem und geht gegen unser Gefühl, aber sie ist logisch. Sie bedeutet, daß Änderungen und Veränderungen nur ausgehend von dem zur Zeit dort herrschenden verhaßten Regime erreichbar sind. [...]

Die Bundesregierung hat in ihrer letzten Regierungserklärung gesagt, sie sei bereit, „über vieles mit sich reden zu lassen, wenn unsere Brüder in der Zone sich einrichten können, wie sie wollen.

Überlegungen der Menschlichkeit spielen hier für uns eine größere Rolle als nationale Überlegungen." Als einen Diskussionsbeitrag in diesem Rahmen möchte ich meine Ausführungen verstanden wissen. Wir haben gesagt, daß die Mauer ein Zeichen der Schwäche ist. Man könnte auch sagen, sie war ein Zeichen der Angst und des Selbsterhaltungstriebes des kommunistischen Regimes. Die Frage ist, ob es nicht Möglichkeiten gibt, diese durchaus berechtigten Sorgen dem Regime graduell so weit zu nehmen, daß auch die Auflockerung der Grenzen und der Mauer praktikabel wird, weil das Risiko erträglich ist. Das ist eine Politik, die man auf die Formel bringen könnte: Wandel durch Annäherung. Ich bin fest davon überzeugt, daß wir Selbstbewußtsein genug haben können, um eine solche Politik ohne Illusionen zu verfolgen, die sich außerdem nahtlos in das westliche Konzept der Strategie des Friedens einpaßt, denn sonst müßten wir auf Wunder warten, und das ist keine Politik."

Deutschland Archiv, Heft 8 (1973), S. 862-865

abgeschlossenen „Warschauer Vertrag", der die Westgrenze Polens als unverletzlich anerkannte und einen gegenseitigen Gewaltverzicht sowie die Normalisierung der wechselseitigen Beziehungen vorsah. Am Tag der Unterzeichnung legte Brandt vor dem Ehrenmal des Warschauer Ghettos einen Kranz nieder. Er fiel dabei, symbolpolitisch höchst bedeutsam, einige Sekunden auf die Knie nieder und verharrte in stiller Trauer.

Der Abschluss der beiden Ostverträge wirkte sich auch positiv auf die Verhandlungen in der Berlin-Frage aus. Die vier Mächte konnten am 3. September 1971 erstmals seit Beginn des Kalten Krieges zu einer rechtlichen Einigung gelangen. Die Ausführung der Bestimmungen wurde in den innerdeutschen Verhandlungen mit dem Transitabkommen vom 17. Dezember 1971 umgesetzt, das den Straßen- und Eisenbahnverkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin regelte. Für die Bundesregierung, die den erfolgreichen Abschluss der Berlin-Verhandlungen zur Vorbedingung der Ratifizierung des Moskauer bzw. Warschauer Vertrages gemacht hatte, stellte das Viermächte-Abkommen eine wichtige rechtliche Voraussetzung dar, um die Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin in den Grenzen des fortbestehenden besatzungsrechtlichen Status aufrechterhalten, weiterentwickeln und damit die Überlebensfähigkeit der Stadt durch praktische Maßnahmen sichern zu können. Mit dem erfolgreichen Abschluss der Berlin-Verhandlungen stand einer Ratifizierung der Ostverträge im Bundestag nichts mehr im Wege.

Doch gegen die Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition, für die Bundeskanzler Brandt 1971 den Friedensnobelpreis in Würdigung seiner „Versöhnungspolitik zwischen alten Feindländern" erhielt, regte sich erbitterter innenpolitischer Widerstand, vor allem auf Seiten der CDU/CSU sowie der Vertriebenenverbände, doch auch innerhalb von SPD und FDP. Er führte im Frühjahr 1972 zum Versuch, den Kanzler im Bundestag über den Weg eines konstruktiven Misstrauensvotums zu stürzen. Dieser Versuch misslang, Willy Brandt konnte seinen außen- bzw. deutschlandpolitischen Kurs fortsetzen. Bei der Ratifizierung der Ostver-

picture-alliance / dpa

Symbolträchtige Geste: Bundeskanzler Willy Brandt kniet nieder am Ehrenmal in Warschau, das den Helden des Ghetto-Aufstandes 1943 gewidmet ist.

Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972 (Auszüge)

Artikel 1
Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik entwickeln normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung. [...]

Artikel 3
Entsprechend der Charta der Vereinten Nationen werden die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten. Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität. [...]

Artikel 6
Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten.

Artikel 7
Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären ihre Bereitschaft, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Sie werden Abkommen schließen, um auf der Grundlage dieses Vertrages und zum beiderseitigen Vorteil die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur, des Sports, des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten zu entwickeln und zu fördern. Einzelheiten sind in dem Zusatzprotokoll geregelt.

Artikel 8
Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden ständige Vertretungen austauschen. Sie werden am Sitz der jeweiligen Regierung errichtet. Die praktischen Fragen, die mit der Einrichtung der Vertretungen zusammenhängen, werden zusätzlich geregelt. [...]

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8. November 1972, Nr. 155, S. 1842-1844.

akg-images

Ergebnis der neuen Ostpolitik: Das Transitabkommen 1971 regelte den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin. PKW-Abfertigung durch DDR-Grenzer am Kontrollpunkt in Drewitz 1972

bpk/Kurt Rohwedder

Die Ostpolitik der Bundesregierung stieß in Teilen der Bevölkerung und der Politik auf Kritik. Kundgebung der Vertriebenenverbände in Bonn 1970

träge im Bundestag am 17. Mai 1972 enthielt sich die Mehrheit der Unions-Abgeordneten der Stimme und trug so indirekt dazu bei, dass trotz fehlender parlamentarischer Mehrheit von SPD und FDP das Vertragswerk am 3. Juni in Kraft treten konnte.

Deutsch-deutsche Verständigung – der „Grundlagenvertrag"

Im Sommer 1972 wurden die innerdeutschen Verhandlungen erneut aufgenommen und am 21. Dezember 1972 mit dem „Grundlagenvertrag" erfolgreich abgeschlossen. Man einigte sich auf gute nachbarschaftliche Beziehungen, die Unverletzlichkeit der Grenzen sowie auf die Respektierung der „Unabhängigkeit und Selbstständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten". Ferner wurde der Austausch „Ständiger Vertreter" unter bewusster Vermeidung des Wortes „Botschafter" vereinbart. All dies bedeutete zwar erhebliche Zugeständnisse an den zweiten deutschen Staat, allerdings keine Anerkennung im völkerrechtlichen Sinne. Bereits ein parallel zur Unterzeichnung des „Moskauer Vertrages" übergebener „Brief zur deutschen Einheit", der vor allem auf Drängen der Unions-Opposition im Bundestag zustande gekommen war, hatte aus Sicht der Bundesrepublik unmissverständlich klargestellt, dass der Vertrag nicht im Widerspruch zum weiter geltenden Ziel der deutschen Einheit stehe. Das Bundesverfassungsgericht lehnte dementsprechend 1973 eine Verfassungsklage der CSU ab, die den „Grundlagenvertrag" für unvereinbar mit dem in der Präambel des Grundgesetzes (GG) formulierten Wiedervereinigungsgebot hielt.

UNO-Beitritt und KSZE

Im Gefolge der Ostverträge und des „Grundlagenvertrages" wurden die beiden deutschen Staaten am 18. September 1973

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR

[...] Zum Wiedervereinigungsgebot und Selbstbestimmungsrecht, das im Grundgesetz enthalten ist, hat das Bundesverfassungsgericht bisher erkannt und daran hält der Senat fest: Dem Vorspruch des Grundgesetzes kommt nicht nur politische Bedeutung zu, er hat auch rechtlichen Gehalt. Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot. Es muß jedoch den zu politischem Handeln berufenen Organen der Bundesrepublik überlassen bleiben zu entscheiden, welche Wege sie zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmäßig ansehen. [...]

Der Vertrag kann so interpretiert werden, daß er mit keiner der dargelegten Aussagen des Grundgesetzes in Widerspruch gerät. Keine amtliche Äußerung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kann dahin verstanden werden, daß sie bei der Interpretation des Vertrags diesen verfassungsrechtlichen Boden verlassen hat oder verläßt. [...]

Der Vertrag kann rechtlich nur gewürdigt werden, wenn man ihn in einen größeren Zusammenhang stellt. Er ist ein Stück einer umfassenderen Politik, näherhin der von der Bundesregierung auf Entspannung angelegten Ostpolitik, innerhalb derer vor allem die Verträge von Moskau und Warschau herausragende Meilensteine sind; diese Verträge waren ebenso Voraussetzung für den Abschluß des Grundlagenvertrags, wie der Grundlagenvertrag seinerseits für die Bundesregierung ein Ziel war, das sie durch Abschluß jener beiden Ostverträge zu erreichen hoffte.

[...] Er stellt eine historische Weiche, von der aus das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik neu gestaltet werden soll. [...]

BVerfGE 36,1
Aktenzeichen: 2 BvF 1/73

picture-alliance / akg-images

Bundeskanzler Helmut Schmidt (l.) neben dem SED-Generalsekretär und DDR-Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker beim KSZE-Gipfel in Helsinki im Sommer 1975

als Vollmitglieder in die UNO aufgenommen. Nach dem am 11. Dezember 1973 mit der Tschechoslowakei abgeschlossenen „Prager Vertrag" unterhielt die Bundesrepublik nun zu den allermeisten Staaten des Warschauer Paktes diplomatische Kontakte, was zehn Jahre zuvor noch kaum vorstellbar erschienen war. Doch nicht nur in ost- und deutschlandpolitischer Hinsicht war manches bewegt worden, auch europapolitisch hatten sich, nach dem Rücktritt de Gaulles 1969 und dem Amtsantritt seines Nachfolgers Georges Pompidou, neue Handlungsspielräume ergeben. Auf dem Gipfel von Den Haag im Dezember 1969 wurde eine Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) vereinbart, mit der die Außenpolitik der Mitgliedstaaten (im intergouvernementalen Rahmen) koordiniert werden sollte. Im März 1971 wurde die stufenweise Umsetzung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beschlossen. Nachdem die USA 1973 das Weltwährungssystem von Bretton Woods außer Kraft gesetzt hatten, das auf festen Wechselkursen und auf der Konvertibilität der Leitwährung Dollar in Gold beruht hatte, entschlossen sich die EG-Mitgliedstaaten gemeinsam mit Großbritannien und Irland zur Einrichtung der „Währungsschlange", einem europäischen Verbund von Wechselkursen. Mit dem tatkräftigen diplomatischen Engagement der Bundesrepublik konnte die EG 1973 auch um Dänemark, Irland und Großbritannien erweitert werden.

Ab Herbst 1973 nahm die Bundesrepublik als eines von zwölf NATO-Mitgliedern an den Verhandlungen mit den Staaten des Warschauer Pakts über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa *(Mutual Balanced Force Reductions,* MBFR) teil. Bereits seit Juli 1973 beteiligte sie sich neben allen europäischen Staaten (außer Albanien) und gemeinsam mit den Bündnispartnern USA und Kanada an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), an deren Zustandekommen die Sowjetunion besonderes Interesse hatte. Zwar zielte die Konferenz, die am 1. August 1975 mit der feierlichen Unterzeichnung der „Schlussakte von Helsinki" durch alle Teilnehmerstaaten zu Ende ging, eindeutig auf die Festschreibung des politischen – und aus östlicher Sicht auch des territorialen – Status quo in Europa. Allerdings war in der bundesdeutschen Perspektive die Formel *„peaceful change"* durchaus mit der (für das deutsche Interesse so zentralen) Offenhaltung der deutschen Frage vereinbar. Die humanitären Prinzipien des so genannten Korbes 3 der Schlussakte, die auch die DDR und die anderen mittel- und osteuropäischen Teilnehmerstaaten auf Druck der Sowjetunion unterzeichnen mussten, wurden in den späten 1980er Jahren zu symbolpolitisch hoch bedeutsamen Rückversicherungen für Bürgerrechtsbewegungen in verschiedenen Staaten Osteuropas. Von nun an konnte man sich gegenüber den repressiven Regierungen auf deren eigene Unterschriften unter die „Schlussakte von Helsinki", ja ganz grundsätzlich auf die Teilnahme an der KSZE und deren Folgekonferenzen berufen.

1974 wählte der Bundestag mit der Stimmenmehrheit von SPD und FDP Helmut Schmidt, den früheren SPD-Fraktionsvorsitzenden sowie Verteidigungs-, Wirtschafts- und Finanzminister in der sozial-liberalen Koalition, zum Nachfolger des zurückgetretenen Willy Brandt. Doch anders als 1969 ließ die weltweite Krisenstimmung mit stark ansteigenden Ölpreisen, zunehmender Arbeitslosigkeit und Inflation nicht mehr hoffen, als das Erreichte konsolidieren und allenfalls vorsichtig ausbauen zu können.

Krisenmanagement als Kern deutscher Außenpolitik

In seiner Regierungserklärung vom Mai 1974 sprach Helmut Schmidt das aus, was seine Kanzlerschaft bis 1982 charakterisieren sollte: „In einer Zeit weltweit wachsender Probleme konzentrieren wir uns in Realismus und Nüchternheit auf das Wesentliche, auf das, was jetzt notwendig ist, und lassen anderes beiseite." Auch unter diesen pragmatischen Vorzeichen blieb die Bundesrepublik während seiner Regierungszeit grundsätzlich europafreundlich und stellte das europäische oftmals über das dezidiert bundesrepublikanische Interesse. Schmidt orientierte sich auf der Grundlage der erfolgreichen Ostpolitik seines Vorgängers an den militärischen und strategischen Notwendigkeiten, die sich für die Bundesrepublik ergaben. Die Bundesregierung wollte die militärische Balance zwischen Warschauer Pakt und NATO vertraglich fixieren und eine herausgehobene Rolle für die ökonomisch starke Bundesrepublik finden. Für weit reichende visionäre Weichenstellungen auf dem Gebiet der Europa- oder auch Deutschland- und Ostpolitik war in einer von Weltwirtschafts-, Währungs- und Ölkrisen gebeutelten Zeit kaum Raum. In Reaktion auf die Ölkrise von 1973, die durch die starke Drosselung der Öl-Fördermenge seitens der OPEC-Staaten nach dem Jom-Kippur-Krieg zwischen Israel, Syrien und Ägypten im Oktober 1973 entstanden war, vereinbarte Schmidt, gemeinsam mit dem ebenfalls seit 1974 amtierenden französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing, eine neue Plattform der wirtschaftlichen

picture-alliance / dpa / Lutz Rauschnick

Herausforderungen der Außenpolitik in den 70er Jahren: Die Ölkrise bremste das globale Wirtschaftswachstum und erforderte eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit. Tankstelle am autofreien Sonntag in Stuttgart 1973

Hartwig Lohmeyer / JOKER

Eine sowjetische Aufrüstungsinitiative wird 1979 mit dem NATO-Doppelbeschluss beantwortet. Anhänger der Friedensbewegung demonstrieren im Oktober 1981 in Bonn gegen den Rüstungswettlauf.

Zusammenkunft zu schaffen, aus der sich später die G7- bzw. G8-Gipfel entwickelten.

Unter europapolitischem Gesichtspunkt fiel in die Regierungszeit Schmidts 1974 die Schaffung eines neuen Gremiums, des Europäischen Rates, zu dem sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer seither regelmäßig einfinden, sowie die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979. Ein wichtiger Impuls im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik erfolgte 1978 mit der Errichtung des EWS, des Europäischen Währungssystems. Die wirtschaftliche Zersplitterung der Gemeinschaft als spürbares Wachstumshindernis sollte überwunden werden. Konkret sollte das EWS die europäischen Währungen durch die Einführung eines so genannten Wechselkursmechanismus, der die Schwankungen der Wechselkurse in bestimmten, festgelegten Bandbreiten halten sollte, besser stabilisieren. Gerade durch die Initiative des EWS und durch die stets enge Abstimmung mit dem französischen Präsidenten Giscard d'Estaing gelang es Helmut Schmidt, zusammen mit Frankreich die Führungsrolle in der EG zu übernehmen und darauf hinzuwirken, die Position der EG international und nicht zuletzt auch gegenüber den unter Präsident Jimmy Carter geschwächten USA zu stärken. Doch die punktuellen Erfolge unter dem Druck der ökonomischen Verhältnisse konnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass der europäische Integrationsprozess Mitte der 1970er bis Anfang der 1980er Jahre stagnierte.

In der Deutschlandpolitik der Regierungszeit Schmidts zeigte sich, dass die von Brandt initiierte neue Politik gegenüber Ost-Berlin nicht zu jenem nachhaltigen Erfolg geführt hatte, den sie zu erreichen suchte – besonders mit Blick auf humanitäre Erleichterungen in der DDR selbst. Dennoch war der neue, anfangs parlamentarisch hoch umstrittene Kurs in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit Ende der 1960er Jahre ebenso notwendig wie die Westintegrationspolitik in den 1950er Jahren. Der Aussöhnung mit dem Westen folgte die Normalisierung oder doch zumindest die Verbesserung der Beziehungen mit dem Osten. Mit dieser Politik der „West*bindung* + Ost*verbindungen*" (Werner Link) erhielt die Bundesrepublik Deutschland mehr außenpolitische Handlungsfreiheit und vermied so die drohende Gefahr einer Isolierung in der Welt – auch in der westlichen Welt. Die neue Ostpolitik brachte keine Abkehr vom Westen mit sich. Die feste Integration im westlichen Bündnis hatte die sozial-liberale Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa schließlich erst ermöglicht.

Der NATO-Doppelbeschluss

Die deutschland- und auch europapolitischen Belange der Bundesregierung wurden seit dem Ende der 1970er Jahre von einer erneuten Verschärfung des Ost-West-Konfliktes überlagert. Nachdem die Sowjetunion nicht einmal ein Jahr nach Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte mit der Stationierung neuer Mittelstreckenraketen vom Typ SS-20 begonnen hatte, forderte der deutsche Bundeskanzler als einer der ersten eine Nachrüstung des westlichen Verteidigungsbündnisses, sollten die Verhandlungen über Rüstungsbeschränkungen zu keinem tragfähigen Ergebnis gelangen. Immerhin war das geteilte Deutschland trotz aller Entspannungsbemühungen in der Wahrnehmung der Zeit noch immer potenzielles Schlachtfeld für einen atomaren Dritten Weltkrieg. Da US-Präsident Jimmy Carter nicht angemessen auf die neuen Drohgebärden der Sowjets reagierte, kam es zu Verstimmungen innerhalb der NATO. Die wichtigsten Staats- und Regierungschefs des transatlantischen Bündnisses trafen sich im Januar 1979 auf Guadeloupe und schufen die Grundlagen für den so genannten NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979: Dieser signalisierte den Warschauer Pakt-Staaten erstens den Verhandlungswillen zur wechselseitigen Abrüstung und sah für den Fall des Scheiterns dieser Gespräche zweitens die Stationierung von US-amerikanischen Mittelstreckenraketen, den *Pershing II*, und Marschflugkörpern *(Cruise Missiles)* in Westeuropa vor. Bundeskanzler Schmidt, der von Anfang an entschieden für ein solches Vorgehen plädiert hatte, hielt an dieser Position trotz massiver innenpolitischer und innerparteilicher Proteste fest. Im Dezember 1979 erfolgte der Einmarsch der sowjetischen Armee in Afghanistan, der allerdings in einem Desaster für die östliche Hegemonialmacht endete. Es blieb das letzte Muskelspiel des sowjetischen Imperiums; bereits ein Jahr später entschied man sich bewusst gegen einen sowjetischen Militäreinsatz in Polen, wo sich die kommunistische Führung mit einer immer stärker werdenden Gewerkschaftsbewegung, der *Solidarność*, konfrontiert sah.

Im Herbst 1982, auf dem Höhepunkt der innenpolitischen Debatte um den NATO-Doppelbeschluss, verließ die FDP aus Protest gegen die Wirtschafts- und Finanzpolitik der SPD die Regierungskoalition, und der Kanzler selbst scheiterte am schwindenden Rückhalt seiner eigenen Partei. Letzteres vor allem aus einem zentralen außenpolitischen Grund: Schmidts Insistieren auf der Notwendigkeit des NATO-Doppelbeschlusses, den die große Mehrheit der Sozialdemokraten ebenso ablehnte wie die gesamte Friedensbewegung und große Teile der deutschen Medienöffentlichkeit.

Verlässlich und berechenbar: die Regierung Kohl und die unerwartete Zeitenwende

Mittels eines konstruktiven Misstrauensvotums und mit der Unterstützung der FDP-Bundestagsfraktion wurde der CDU/CSU-Oppositionsführer Helmut Kohl im Oktober 1982 zum Bundeskanzler einer christlich-liberalen Koalition gewählt. Dass der FDP-Vorsitzende Hans-Dietrich Genscher, der bereits seit 1974 das Amt innegehabt hatte, erneut zum Außenminister ernannt wurde, signalisierte einen außenpolitischen Kontinuitätswillen. Bereits in seiner ersten Regierungserklärung als Bundeskanzler bekannte sich Helmut Kohl unmissverständlich zu beiden Teilen des NATO-Doppelbeschlusses, mithin auch zu der Stationierung atomarer Mittelstreckenraketen *(Pershing*-Raketen) auf deutschem Boden, und erklärte die atlantische Sicherheitsallianz zum „Kernpunkt deutscher Staatsräson". Er bekräftigte außerdem den Willen seiner Regierung, eine „aktive Friedenspolitik" gegenüber Mittel- und Osteuropa zu betreiben und nicht zuletzt die Einigung Europas zu dynamisieren. Am 22. November 1983 wurde der Stationierungsbeschluss ungeachtet der bislang größten Massenproteste in der Geschichte der Bundesrepublik durchgesetzt. Diese Durchsetzung, Symbol von Verlässlichkeit und Berechenbarkeit gegenüber der NATO, war ein politischer Kraftakt, den Kohl und Genscher als „Beweis ihrer Bündnistreue" (Wolfram F. Hanrieder) wagten – und auf den sie sich in den folgenden Jahren, zumal im Zuge der Verhandlungen über die Wiedervereinigung Deutschlands 1990, immer wieder berufen konnten.

Scheinbar unbeeindruckt von dieser Bonner Außen- bzw. Bündnispolitik betrieb die US-Administration unter Präsident Ronald Reagan in den 1980er Jahren eine unilaterale Interessenpolitik. Washington hatte die Genfer Abrüstungsverhandlungen mit der Sowjetunion ohne Konsultation der Bundesregierung scheitern lassen und forcierte die stramm antikommunistische Konfrontationspolitik gegenüber der UdSSR in der ersten Amtszeit Reagans ohne Einbeziehung der Bonner Positionen. Zu dieser Politik gehörte auch das Projekt eines amerikanischen Raketenabwehrsystems im Weltraum (SDI), das vermeintliche militärische Unverwundbarkeit der USA verhieß und damit eine sicherheitspolitische Abkoppelung der Vereinigten Staaten von Europa zur Folge gehabt hätte. Ihm stand die Bundesregierung ebenso skeptisch gegenüber wie der reaganschen Konfrontationspolitik gegenüber Moskau; zumal man in Bonn die Hoffnung hegte, auch über die umfangreichen Wirtschaftskontakte hinaus eine Politik der Entspannung nach Osten betreiben zu können.

Mit der Regierungsübernahme des christdemokratischen Kanzlers brach keine „neue Eiszeit" im deutsch-deutschen Verhältnis an. Frühzeitig hatte Kohl, im Bewusstsein der heftigen Unions-Opposition gegenüber der sozial-liberalen Entspannungspolitik während der 1970er Jahre, gegenüber seiner eigenen Partei und seinen Koalitionspartnern deutlich gemacht, dass die angestrebte „aktive Friedenspolitik" nur auf der Grundlage der bestehenden Verträge und unter Anerkennung des *Modus vivendi*, auch gegenüber der DDR, vorstellbar sei. Dies bedeutete, dass CDU und CSU sich in die realpolitische

ullstein bild – Eberhard Klöppel

DDR-Staatschef Erich Honecker im September 1987 bei seinem „Arbeitsbesuch" in Bonn. Abschreiten der Ehrenformation der Bundeswehr vor dem Kanzleramt mit Bundeskanzler Kohl

picture-alliance / ZB / Eberhard Klöppel

Montagsdemonstration in Leipzig am 23. Oktober 1989 mit einem Foto des sowjetischen Staatschefs Michail Gorbatschow, dessen Politik von Glasnost und Perestrojka die Grenzen im Osten öffnete.

Kontinuitätslinie der sozial-liberalen Vorgängerregierungen stellten und das Prinzip *„pacta sunt servanda"* (Verträge sind einzuhalten) anerkannten. Allerdings betonte und bekräftigte der Bundeskanzler gegenüber der DDR im Unterschied zur sozial-liberalen Regierungszeit wieder stärker das im Grundgesetz verankerte Ziel von „Einheit in Freiheit". Immer wieder verwies er auf die Rechtsstandpunkte der Bundesrepublik und das Selbstbestimmungsrecht aller Deutschen; so auch bei dem umstrittenen „Arbeitsbesuch", den Erich Honecker, Generalsekretär der SED und DDR-Staatsratsvorsitzender, 1987 der Bundesrepublik abstattete und zu dessen Beginn Helmut Kohl den Gast aus Ost-Berlin mit nahezu allen protokollarischen Ehren für Staatsgäste begrüßte. Wie zu sozial-liberalen Zeiten erbrachte die Bundesrepublik finanzielle Leistungen – darunter zwei Bürgschaften des Bundes für einen Bankenkredit an die DDR 1983 und 1984, die vom bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß, einem der kompromisslosesten Widersacher der Brandtschen Entspannungspo-

litik, vermittelt und sogleich als „Milliardenkredite" öffentlich bekannt geworden waren – gegen informelle Zusagen humanitärer Erleichterungen durch die DDR-Führung.

Als Erfolg dieser Politik können die Senkung des im Oktober 1980 erhöhten Mindestumtauschs für westdeutsche DDR-Besucher, die Beseitigung von Selbstschussanlagen an der innerdeutschen Grenze, zügigere Abfertigungen im deutsch-deutschen Reiseverkehr sowie vermehrte Ausreisegenehmigungen gesehen werden – mithin allesamt Maßnahmen, die aus Sicht der Bundesregierung dazu beitrugen, die Einheit der deutschen Nation lebendig und die deutsche Frage im Bewusstsein der Bürger wachzuhalten. Ungeachtet aller operativen Kontinuität distanzierten sich Union und FDP zugleich doch entschieden von jener außen- und deutschlandpolitischen Neuorientierung der oppositionellen SPD seit Mitte der 1980er Jahre, die für einen atomwaffenfreien Korridor in Mitteleuropa eintrat.

Gorbatschows Reformen und die unbeabsichtigten Folgen 1989

Die Bundesregierung wies die Idee eines mitteleuropäischen Sicherheitssystems als unvereinbar mit der NATO-Zugehörigkeit der Bundesrepublik zurück und ließ keinen Zweifel an ihrem Willen zur engen Sicherheitspartnerschaft mit den USA; auch wenn man nach dem Amtsantritt des neuen sowjetischen KPdSU-Generalsekretärs Michail Gorbatschow – und zum Argwohn der US-Regierung – eine neue Annäherung an die Sowjetunion suchte. 1988 unterzeichnete die Bundesregierung ein wirtschaftliches Kooperationsabkommen mit der UdSSR und stimmte, nach heftigen innen- und bündnispolitischen Debatten, dem 1987 zwischen Washington und Moskau vertraglich vereinbarten vollständigen beiderseitigen Abbau der nuklearen Mittelstreckenwaffen binnen drei Jahren zu – trotz der (erneut) befürchteten „Sicherheitslücke" zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten.

Doch die weltpolitische Lage hatte sich, zehn Jahre nach den heftigen Debatten um die Notwendigkeit einer Nachrüstung, fundamental gewandelt. Denn mit Gorbatschows Politik von *„Glasnost"* (mehr Transparenz bei den innenpolitischen Prozessen) und *„Perestrojka"* (Umgestaltung und Liberalisierung des Wirtschaftssystems) änderte sich auch die sowjetische Außenpolitik – genötigt durch große ökonomische Schwierigkeiten, deren Ausmaß im Westen nahezu unbekannt geblieben war. Um Handlungsspielräume für innenpolitische Reformen zu gewinnen, suchte Gorbatschow militärische und äußere Überbeanspruchungen der Sowjetunion abzubauen. Dafür wollte er den Rüstungswettlauf und, grundsätzlicher noch, den Systemkonflikt mit dem Westen und damit die Herrschaft über die sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas beenden. Mit der Aufgabe der marxistisch-leninistischen Ideologie entzog Gorbatschow dem Staatsgefüge der Sowjetunion seine Selbstlegitimation. Außenpolitisch trat an die Stelle der Breschnew-Doktrin, mit der die Sowjetunion Anspruch auf Vorherrschaft im kommunistischen Staatensystem erhoben hatte, die von der sowjetischen Regierung im Oktober 1989 proklamierte „Sinatra-Doktrin", nach der jeder Staat des Warschauer Pakts seinen eigenen Weg gehen könne. Damit setzte sich eine Dynamik in Gang, mit der nach Jahrzehnten der scheinbaren Unveränderbarkeit der politischen Systeme kaum noch jemand gerechnet hatte. Nach Polen und Ungarn gerieten 1989 auch die politischen Systeme der Tschechoslowakei sowie der DDR unter Druck. Als im Frühjahr die ungarische Regierung ihre Grenzen nach Westen öffnete, als im Herbst 1989 in Dresden, Berlin und Leipzig hunderttausendfach der Ruf erklang „Wir sind das Volk" und wenig später „Wir sind ein Volk", als Ost-Berlin vergeblich um militärische Rückendeckung in Moskau nachsuchte und die Grenzübergänge von Ost- nach West-Berlin am 9. November 1989 spontan geöffnet wurden, war die DDR, im 40. Jahr ihres Bestehens, am Ende.

Der Fall der Mauer und der Weg zur Einheit

Mit dem Fall der Berliner Mauer richtete sich das Weltinteresse auf die Politik der Bundesregierung. Die fiel zunächst, weil es kein operatives Konzept für die Deutsche Einheit gab und um die entspannungspolitischen Erfolge der Vergangenheit zu wahren, auffallend zurückhaltend aus. Erst als der Wille der DDR-Bevölkerung immer klarer artikuliert wurde, anstelle einer reformierten DDR die Wiedervereinigung anzustreben, ging Helmut Kohl in die Offensive. Am 28. November 1989 legte er dem Deutschen Bundestag ein „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas" vor. Es sah konföderative Strukturen für die beiden deutschen Staaten mit dem Ziel einer bundesstaatlichen Ordnung vor und stellte zugleich sicher, dass die innerdeutsche Entwicklung „eingebettet" sein solle „in den gesamteuropäischen Prozess" und die KSZE. Der Verweis auf die KSZE lag insofern besonders nahe, als diese 1975 das Selbstbestimmungsrecht der Völker unmissverständlich, wenn auch zum damaligen Zeitpunkt vermeintlich folgenlos, anerkannt hatte. Auf eben dieses Recht vermochten sich die Deutschen knapp 15 Jahre später gegenüber allen KSZE-Teilnehmerstaaten zu berufen.

Bis auf die Grünen, die eine dezidierte Politik der Zweistaatlichkeit befürworteten, stimmte der Bundestag dem Kohlschen „Zehn-Punkte-Programm" zu. Da von den vier für Gesamtdeutschland verantwortlichen Mächten nur Washington von Kohl vorab informiert worden war, rief das Programm in Paris, London und Moskau erhebliche Irritationen hervor. In Großbritannien war, entsprechend der massiven deutschlandpolitischen Vorbehalte der damaligen Premierministerin Margaret Thatcher, von einem drohenden „Vierten Reich" die Rede, in Frankreich erinnerte man an Deutschlands eingeschränkte Souveränität samt der entsprechenden Vorrechte der alliierten Siegermächte und suchte kaum verhohlen den Schulterschluss mit der Sowjetunion – in der Erwartung, dass diese eine Wiedervereinigung Deutschlands verhindern bzw. erheblich verzögern werde.

Der „Zwei-plus-Vier-Vertrag"

Doch diese Erwartung sollte sich nicht erfüllen – das zeigten die „Zwei-plus-Vier-Gespräche" über die internationalen Aspekte der deutschen Einheit zwischen der Bundesrepublik, der DDR, den USA, Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion. Sie begannen am 5. Mai 1990 und mündeten am 12. September in die Unterzeichnung des „Vertrags über die abschlie-

ßende Regelung in Bezug auf Deutschland". Die Bedingungen der Sowjetunion für ihre Zustimmung zur deutschen Einheit – Anerkennung der Unantastbarkeit der europäischen Grenzen, Zahlung von Wirtschaftshilfe an die Sowjetunion sowie Verzicht des vereinten Deutschlands auf eine Mitgliedschaft in der NATO – schienen anfangs unüberwindbar. Denn die NATO-Zugehörigkeit eines wiedervereinigten Deutschlands war wiederum eine Kernforderung der amerikanischen Regierung. Es gelang Kohl und Genscher aber mit Unterstützung der US-Regierung sowie mit Rückendeckung des EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors, im Zuge intensiver Verhandlungen und durch Milliarden-Zusagen der Bundesrepublik die sowjetischen Bedingungen zu modifizieren. So wurde, nach einer Revision der bisherigen NATO-Verteidigungsstrategie, die Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit und unter der Maßgabe einer freien Bündniswahl des vereinten Deutsch-

Vorbehalte gegen die deutsche Einheit

[...] Man schreibt den Winter 1989/1990 [...]. An einer Wiedervereinigung Deutschlands wird kein Weg mehr vorbeiführen. Europa ist in Aufruhr und im Umbruch, doch in London, zumal in den Amtsstuben von Downing Street Nummer 10, macht man sich andere Sorgen: [...] „Das ist der Durchbruch für die Deutschen", notiert Charles Powell, der einflussreichste und mächtigste außenpolitische Berater von Premierministerin Margaret Thatcher in den Abendstunden des 9. Februar 1990 ein wenig düpiert in einer Aktennotiz für seine Chefin über einen Trip nach Bonn, das er „berauscht" und „euphorisch" angetroffen hat. [...]

In Bonn hatte Charles Powell Horst Teltschik getroffen, Helmut Kohls engsten Berater. Ihm hatte er, so jedenfalls geht es aus seiner Aktennotiz klar hervor, buchstäblich die Leviten gelesen. Ja, er hatte sogar unverhüllt Drohungen ausgestoßen. „Als Freund", so Powell, sehe er die Gefahr, dass Deutschland wegen der Vereinigung einen „Tunnelblick" entwickele und daher übergeordnete Interessen aus den Augen verliere. Wenn die Deutschen künftig nicht „mehr Feingefühl und Rücksichtnahme" an den Tag legten, so fügte der Emissär der Premierministerin ominös hinzu, bestünde das „echte Risiko", dass sich die Wege Deutschlands und seiner langjährigen Partner trennen würden. [...]

Zwanzig Jahre sind seit jenen Tagen vergangen, und demnächst wird das britische Außenministerium ein Konvolut von bislang unter Verschluss gehaltenen Akten veröffentlichen, die belegen, welchen hinhaltenden Widerstand Downing Street gegen die Einheit leistete, und welche Rolle das britische Außenministerium spielte, diesen Widerstand zu brechen. [...]

Als entscheidend erwiesen sich die Wintermonate nach dem Fall der Mauer am 9. November 1989, denn es war in dieser Zeit, in der Margaret Thatcher – wenn auch widerwillig – die Unvermeidlichkeit der Wiedervereinigung erkannte und sich letztlich pragmatisch fügte. [...] Die Premierministerin hatte nie einen Hehl aus ihrer Überzeugung gemacht, dass man den Deutschen aufgrund ihrer Geschichte und ihres Charakters grundsätzlich nicht trauen könne. Sie pendelten – eine Folge ihrer späten staatlichen Einheit – stets „unvorhersagbar zwischen Angriffslust und Selbstzweifeln" hin und her, schrieb sie. Dies war nur marginal höflicher formuliert als das Urteil ihres Vorgängers Winston Churchill. Er hatte gestöhnt, dass man nie wisse, woran man mit „den Hunnen" sei: Wenn sie einem nicht an die Kehle wollten, dann lägen sie einem zu Füßen.

Trotz ihrer mitunter sehr persönlichen Kritik verdient es jedoch festgehalten zu werden, dass Thatcher zu keinem Zeitpunkt versuchte, die Wiedervereinigung aktiv zu hintertreiben oder zu stoppen. Ihr Anliegen war es, sie möglichst lange aufzuschieben [...]. Der Premierministerin bereitete Sorgen, welche Konsequenzen eine überstürzte Vereinigung für die Sicherheit und Stabilität Europas und vor allem für die Position des sowjetischen Staats- und Parteichefs Michail Gorbatschow haben würde. Für sie war es von überragender Bedeutung, dass dessen Position nicht gefährdet würde, oder dass er gar von reaktionären Kräften in Moskau gestürzt werden würde.

Anfangs sah es zeitweise sogar so aus, als ob Gorbatschow ihre Meinung teilte. Auch er wünsche keine Vereinigung, vertraute ihr der Sowjetführer bei einem Treffen am 24. September 1989 an. Thatcher hatte ihm gestanden, dass die traditionellen Bekenntnisse der Nato zu einem einigen, demokratischen Deutschland letztlich nur Lippenbekenntnisse seien, und dass sie mit anderen westlichen Führern in dieser Einschätzung einig sei. Doch als sie am 20. Januar 1990 den französischen Staatspräsidenten François Mitterrand auf ihre harte Linie einschwören wollte, da hatte Gorbatschow die Unausweichlichkeit eines vereinten Deutschlands längst akzeptiert. [...]

Diese realistische Linie verfolgte unterdessen auch immer deutlicher das Außenministerium unter seinem Amtschef Douglas Hurd. [...] Hurd beschloss, seiner Chefin reinen Wein einzuschenken. „Wenn die Menschen in der BRD und in der DDR sich frei und demokratisch für die Einheit entscheiden", schrieb er in einer Aktennotiz an Margaret Thatcher, „dann gibt es nichts, womit man das aufhalten könnte, einmal abgesehen von einem militärischen Eingreifen." Und eine Woche später erteilte er den Plänen der Regierungschefin eine Absage, die Wiedervereinigung wenigstens zu verzögern: „Wie ich der Premierministerin gestern sagte, bin ich nicht dafür, [...] den Ausdruck „verlangsamen" zu benutzen [...]. Er versetzt uns in die Position einer wirkungslosen Bremse, und dies sollten wir vermeiden, weil dies die schlimmste aller Welten wäre."

[...] Angesichts der warmen und unterstützenden Äußerungen, mit denen vor allem der amerikanische Präsident George Bush die Einigungsbemühungen begleitete, forderte nun auch Abteilungsleiter Synnott eine „positive Intervention" Margaret Thatchers. [...] Die Alternativen wären, „ohne apokalyptisch klingen zu wollen", schlecht für die Interessen Großbritanniens. Denn anhaltende britische Feindseligkeit gegen die Wiedervereinigung könnte genau jenen Nationalismus in Deutschland befördern, den Frau Thatcher befürchtete, [...] – „mithin exakt das Ergebnis, das wir vermeiden wollen".

Es war, [...] ein mühsamer und langwieriger „Abnutzungskrieg" gegen Downing Street. Gewonnen war er erst im Februar 1990, als am Rande der Open-Skies-Konferenz im kanadischen Ottawa das 2+4-Format für die Verhandlungen über die Einheit gefunden worden war: Beide deutsche Staaten nahmen gleichberechtigt mit den drei West-Alliierten und der Sowjetunion an den Gesprächen teil. Es war jenes stützende Korsett, das Margaret Thatcher von Anfang an gefordert hatte, und es überraschte nicht, dass sie sich diesen Durchbruch als eigenen Erfolg zugute schreiben wollte. Das entsprach zwar nicht den Tatsachen, aber niemand nahm es ihr übel – zu groß war die Erleichterung, die Lady endlich mit an Bord zu haben. [...]

Wolfgang Koydl, „Die Hunnenfrage", in: Süddeutsche Zeitung vom 5. September 2009

lands am 3. Oktober 1990 möglich. Sie vollzog sich rechtlich durch den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gemäß Art. 23 GG. Im „Zwei-plus-Vier-Vertrag" waren die Grenzen des vereinigten Deutschlands als „endgültig" festgeschrieben, der Verzicht der Bundesrepublik auf Herstellung, Besitz und Verfügungsgewalt von A-B-C-Waffen erneuert und eine Obergrenze deutscher Streitkräfte von 370 000 Mann fixiert worden. Im Lichte dieser Vorbehalte und aufgrund der Unterstützung der Bundesregierung durch die USA konnten die spürbaren Vorbehalte in Europa gegenüber der Wiedervereinigung, beispielsweise seitens der italienischen und der französischen Regierung, überwunden und letztendlich die außenpolitischen Interessen der Bundesregierung durchgesetzt werden.

Mit dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag" wurden die „Rechte und Verantwortlichkeiten" der alliierten Siegermächte des Zweiten Weltkriegs „in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes" beendet, so dass das vereinte Deutschland „volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten" gewann. Nachdem die vier Mächte ihre Rechte durch eine Erklärung bereits zum 3. Oktober 1990 ausgesetzt hatten, trat der Vertrag nach der Ratifizierung durch die Parlamente aller beteiligten Staaten, zuletzt erfolgt durch die sowjetische Abgeordnetenkammer, die *Duma*, am 15. März 1991 in Kraft. Mit diesem Datum schloss sich ein Kreis: Konrad Adenauers außenpolitische Zieltrias „Freiheit – Frieden – Einheit", vor mehr als vier Jahrzehnten formuliert, war Wirklichkeit geworden. Mit der Wiedervereinigung war der außenpolitische Revisionsvorbehalt der Bundesrepublik Deutschland gegen den politisch-territorialen Status Quo in Europa hinfällig geworden – und dies, ohne dabei die außenpolitischen Grundkoordinaten der Westbindung, die atlantische und europäische Einbettung der Bundesrepublik, in Frage zu stellen.

Ein „europäisches Deutschland"

Die Einbettung der Bundesrepublik in NATO und EG war für Großbritannien, aber vor allem für Frankreich ein zentraler Aspekt bei ihrer Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung. Tatsächlich war es Kohl gelungen, dem französischen Staatspräsidenten François Mitterrand glaubwürdig zu versichern, dass die Achse Bonn-Paris unumstritten Kernstück einer intensiv fortzuführenden Europäischen Integration bleiben werde – ganz so, wie man es im Verlauf der 1980er Jahre, etwa bei der Verabschiedung der „Einheitlichen Europäischen Akte" (EEA) 1986, der kulturellen Zusammenarbeit oder der Bekämpfung des Terrorismus, gemeinsam unter Beweis gestellt hatte. Gerade die erfolgreiche Durchsetzung der „Einheitlichen Europäischen Akte", in der die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992 ebenso beschlossen wurde wie die Einrichtung eines Sekretariats der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit" (EPZ), gab dem Integrationsprojekt neuen Schwung und eine klare Perspektive. Auch wenn die Interessenlagen in Einzelfragen oftmals unterschiedlich waren, hatten Kohl und Mitterrand, ganz im Unterschied zur britischen Premierministerin Thatcher, großes Interesse an einer Weiterentwicklung von EG und EPZ, von ökonomischer und politischer Integration. Vor diesem Hintergrund und angesichts der offenkundigen Machtverschiebung innerhalb der EG infolge der Wiedervereinigung zugunsten der Bundesrepublik nahm das deutsch-französische Tandem Kohl/Mitterrand bereits im April 1990, also noch vor dem staatsrechtlichen Vollzug der Deutschen Einheit, einen weiteren Anlauf zur Vertiefung der europäischen Strukturen. Regierungskonferenzen zur Realisierung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Politischen Union wurden im Dezember 1990 in Rom formell von den EG-Staats- und Regierungschefs beschlossen und mündeten schließlich in den „Vertrag über die Europäische Union", der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde.

ullstein bild – AP

Unterzeichnung des Abschlussdokuments über die Einheit Deutschlands in Moskau am 12. September 1990 durch die Außenminister der USA, Großbritanniens, der Sowjetunion, Frankreichs und der beiden deutschen Staaten.

Der 2+4 Vertrag

Die wichtigsten Vertragsinhalte

- Das vereinte Deutschland umfasst die Bundesrepublik, die DDR und ganz Berlin
- Abzug der sowjetischen Truppen aus der DDR und Ost-Berlin bis Ende 1994
- Die bestehenden Grenzen sind endgültig. Keine Gebietsansprüche Deutschlands gegen andere Staaten, Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze durch deutsch-polnischen Vertrag
- Danach dürfen NATO-angehörige deutsche Truppen, aber keine ausländischen Streitkräfte, keine Atomwaffen und keine Atomwaffenträger auf ostdeutschem Gebiet stationiert werden
- Deutschland bekräftigt sein Bekenntnis zum Frieden und seinen Verzicht auf ABC-Waffen
- Beendigung der Vier-mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes
- Beschränkung der deutschen Streitkräfte auf 370 000 Mann
- Volle Souveränität des vereinten Deutschlands

„Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland" vom 12.9.1990

© Erich Schmidt Verlag, Zahlenbild 58 310

Philippe Bouchon / AFP / Getty Images

Eine enge Freundschaft verband den französischen Staatspräsidenten François Mitterrand mit Bundeskanzler Helmut Kohl, hier bei einem deutsch-französischen Treffen in Chambord am 28. März 1987.

Die Außenpolitik der DDR

[...] Am Anfang der Entwicklung stand 1949 die DDR als von der Sowjetunion vollständig abhängiger Satellitenstaat [...]. Da er Reparationen liefern musste, wurden überdies die für eine kraftvolle Außenpolitik unentbehrlichen wirtschaftlichen Ressourcen stark reduziert. Die DDR fungierte damals als reines Instrument sowjetischer Deutschlandpolitik. [...] Erst nach dem Volksaufstand in der DDR vom 17. Juni und der Klärung der seit Stalins Tod offenen Führungsfrage in der Sowjetunion im Juli 1953 entschloss sich Moskau, an einem eigenständigen ostdeutschen Staat festzuhalten. [...] Die DDR wurde – insbesondere mit der endgültigen Auflösung der sowjetischen Hohen Kommission 1955 – den anderen Ostblockstaaten gleichgestellt. [...]

Während Ost-Berlin seine Position innerhalb des Ostblocks insbesondere dank sowjetischer Unterstützung in den fünfziger Jahren ausbauen und festigen konnte, war seine „Westpolitik" ein einziger Fehlschlag. Die Hoffnungen in der ersten Zeit nach der Staatsgründung, an der Seite der Sowjetunion die Wiedervereinigung durch Einführung der „antifaschistisch-demokratischen Ordnung" in ganz Deutschland zu erreichen, waren schnell verflogen. [...]

In dem Maße, in dem Ost-Berlin von Wiedervereinigungsillusionen Abschied nahm, rückte mit Blick auf Westdeutschland ein anderes Ziel in den Mittelpunkt seiner Politik: die völkerrechtliche Anerkennung. [...] Denn auf diese Weise hoffte die DDR, ihr Legitimitätsdefizit im Innern kompensieren und die Stabilität gewinnen zu können, die sie dringend benötigte. Daraus ergab sich freilich ein heftiger Konkurrenzkampf mit der Bundesrepublik, in dem die DDR vor allem aufgrund von zwei Faktoren strukturell benachteiligt war. Zum einen hatte sie in dieser Zeit letztlich nur in jenen Regionen Chancen, in denen auch die Sowjetunion Einfluss ausübte, während die Bundesrepublik an der Seite der weltweit engagierten Westmächte stand; zum anderen konnte der ostdeutsche Staat der westdeutschen Wirtschaftskraft kaum etwas entgegensetzen. [...] Erst 1969 erreichte die DDR die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu sechs nicht-sozialistischen Staaten – freilich weniger aufgrund eigener Bemühungen, sondern aufgrund der Tatsache, dass sich diese Staaten damit die Sowjetunion gewogen machen wollten. [...]

Nach Abschluss des Grundlagenvertrags (mit der Bundesrepublik – Anm. d. Red.) wurde der DDR endlich die lang ersehnte völkerrechtliche Anerkennung zuteil – freilich nicht wegen ihrer vorangegangenen Kampagnen, sondern weil die Bundesrepublik diese nicht mehr verhinderte. Gleichwohl bildete die Anerkennung der DDR, in deren Rahmen auch die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen erfolgte, einen tiefen Einschnitt mit Blick auf ihre Möglichkeiten, Außenpolitik zu betreiben. Das politische Gewicht des ostdeutschen Staates hatte sichtbar zugenommen; dieser wurde, wie nicht zuletzt der Auftritt Honeckers auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa demonstrierte, zu einem allgemein akzeptierten Mitglied der Staatengemeinschaft. [...]

Als gegen Ende des Jahrzehnts insbesondere infolge der sowjetischen Politik die Spannungen zwischen den Supermächten erneut zunahmen, [...] erlebte die DDR eine Steigerung ihrer Bedeutung an der Seite der Sowjetunion. Als sich in Afrika nach dem Zerfall des portugiesischen Kolonialreichs sowie nach der Revolution in Äthiopien Chancen zur Ausbreitung des Sozialismus zu bieten schienen, war die DDR mit eigenen Konzeptionen und Initiativen zur Stelle: Hier lässt sich folglich mit Recht die DDR als Juniorpartner der Sowjetunion bezeichnen.

Doch traf die DDR-Außenpolitik auch in den siebziger Jahren noch auf die bekannten Grenzen. [...] Bonn verweigerte Ost-Berlin weiterhin die völkerrechtliche Anerkennung, und auch die westeuropäischen und neutralen Staaten Europas ließen keinen Zweifel daran, dass sie, etwa in der Staatsbürgerschaftsfrage, die Bundesrepublik unterstützten. [...]

Zu Beginn der achtziger Jahre stieg die Bedeutung der DDR zunächst weiter an. Angesichts der „kleinen Eiszeit" in den Ost-West-Beziehungen konnte sich die DDR als Friedensmacht profilieren und deutlich von der Sowjetunion absetzen. Sie betrieb im deutsch-deutschen Zusammenhang eine erfolgreiche „Sonderpolitik". [...]

Seit Mitte der achtziger Jahre erwärmte sich mit dem Machtantritt von Gorbatschow in der Sowjetunion wieder das weltpolitische Klima. Die Annäherung von Ost und West [...] führte zwar einerseits dazu, dass die Divergenzen zwischen der Sowjetunion und der DDR in der „Friedenspolitik" abnahmen; andererseits konnte nun von einer Sonderrolle der DDR keine Rede mehr sein, so dass sie außenpolitisch an Ansehen verlor. [...] Da sie selbst aufgrund der permanenten Herausforderung durch die Bundesrepublik und ihres dadurch bedingten Legitimitätsmangels zu Reformen strukturell unfähig war, geriet sie gegen Ende ihrer Existenz in eine gänzlich isolierte Position zwischen den reformbereiten Ostblockstaaten (einschließlich der Sowjetunion) und dem Westen. [...]

Die Außenpolitik der DDR [...] bewegte sich [...] stets in den engen Grenzen, die durch die Abhängigkeit von der Sowjetunion, die deutsch-deutsche Konkurrenz und die eigene innere Entwicklung gezogen wurden. Alle drei Faktoren zusammen bestimmten in einem wechselnden Mischungsverhältnis die Außenpolitik des ostdeutschen Staates. Dabei trug dessen Mangel an innerer Legitimität dazu bei, dass er weitaus mehr als andere Staaten von den Konjunkturen der internationalen Politik abhängig war. Denn diese bestimmten nicht nur seinen jeweiligen außenpolitischen Spielraum, sondern auch seine Existenz. Nicht nur am Anfang, sondern auch am Ende der DDR standen epochale Wendungen der internationalen Politik.

Hermann Wentker, „Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949-1989", München 2007, S. 557ff.

Wolfram Hilz

Kontinuität und Wandel deutscher Außenpolitik nach 1990

Nach der Deutschen Einheit erfährt die Bundesrepublik einen spürbaren Machtzuwachs und muss sich in einem veränderten internationalen System orientieren. Die ökonomische Globalisierung birgt Chancen und Probleme, deutsche Militäreinsätze sorgen für innenpolitische Kontroversen.

picture-alliance / dpa / Michael Jung

Bundeskanzler Helmut Kohl und Außenminister Hans-Dietrich Genscher engagierten sich nach 1990 verstärkt für die europäische Integration. Der Europäische Rat beschloss 1991 in Maastricht die Gründung der EU.

Innenpolitisch stand das vereinte Deutschland vor einer wahren „Herkules-Aufgabe" unabschätzbaren Ausmaßes: Es galt, die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Spaltung zu überwinden. Seine Außenpolitik konnte es nach dem 3. Oktober 1990 auf dem bewährten Fundament der bisherigen westlichen und internationalen Kooperationsstrukturen der Bundesrepublik fortführen. Mit dem Ende der kommunistischen Systeme im Osten, der Auflösung des Warschauer Paktes (formal zum Mai 1991) und dem Bestreben aller mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, sich vom kommunistischen Erbe zu distanzieren und möglichst rasch den westlichen Kooperationssystemen EG und NATO anzunähern, blieb von der Außenpolitik der DDR praktisch nichts bestehen. Lediglich besondere Entwicklungskooperationen wurden noch einige Zeit fortgeführt.

Die im Folgenden zu betrachtenden Schwerpunkte gesamtdeutscher Außenpolitik blenden somit das „Erbe der DDR" keineswegs bewusst aus. Es wird vielmehr deutlich, dass das vereinte Deutschland die bisherigen Handlungsfelder und -strategien der „alten" Bundesrepublik nahtlos weiterführte. Dies lag zum einen an der personellen Kontinuität der Regierung Kohl/Genscher, zum anderen an den vielfältigen internationalen Transformationsprozessen, in welche die Bundesrepublik mit ihren bi- und multilateralen Verflechtungen fest eingebunden war.

Fortsetzung der europäischen Integration

Wie bereits im deutschen Einigungsprozess deutlich geworden war, stellten das enge Verhältnis zu den EG-Partnern und die engagiert betriebene Weiterentwicklung des europäischen Einigungsprojektes in den 1980er Jahren zentrale Säulen deutscher Außenpolitik dar, die auch die Zeit nach 1990 prägten. Angesichts des gesamteuropäischen Umbruchs bestand die Herausforderung neben der weiterhin notwendigen Vertiefung des Integrationsprojektes darin, das bisher lediglich auf den Westen des Kontinents beschränkte Einigungswerk nunmehr auch für die Staaten des bisherigen Ostblocks zu öffnen; in welcher Form und auf welchem Weg dies geschehen sollte, war zunächst für alle Westeuropäer unklar. Vorrangig war die Regierung in Bonn zunächst aber daran interessiert, die EG zu stabilisieren und auszubauen.

Von der EG zur Europäischen Union

Nach der Wahl zum ersten gesamtdeutschen Bundestag im Dezember 1990 wollte die daraus hervorgegangene CDU/CSU-FDP-Regierung unter dem „Einheitskanzler" Helmut Kohl und Außenminister Hans-Dietrich Genscher die bewährte Europapolitik auch in der neuen Bundesrepublik fortführen. Dies schloss die von ihr maßgeblich angestoßene Vollendung des Europäischen Binnenmarktes bis zum Zieldatum 31. Dezember 1992 ebenso ein, wie die daran anknüpfende Idee einer europäischen Währung. Beide Projekte entsprachen den bisherigen Integrationsinteressen der Bundesregierungen: Die wettbewerbsfähigen deutschen Unternehmen konnten sich in einem von Hindernissen befreiten europäischen Markt, dessen Dynamik mit dem Binnenmarktprogramm geweckt worden war, ideal entfalten; die über die Wirtschafts- und Währungsprojekte fortgesetzte politische Verflechtung Deutschlands mit den europäischen Partnern war geeignet, Ängsten vor einer „deutschen Großmacht", die den Kontinent angesichts ihrer neuen demographischen, ökonomischen und damit auch politischen Größe dominieren könnte, die Grundlage zu entziehen.

Die Bereitschaft zur weiteren Vertiefung der EG und zur damit verbundenen fortgesetzten Selbsteinbindung, welche die Bundesregierung bereits während des deutschen Einigungsprozesses insbesondere Paris zugesichert hatte, bedeutete folglich

Die Europäische Union

Die drei Säulen der Europäischen Union

Vertrag über die Europäische Union (EUV)

erste Säule	zweite Säule	dritte Säule
Europäische Gemeinschaften (EG, Euratom)	*Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*	*Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*
¬ Zollunion und Binnenmarkt ¬ Wettbewerbspolitik ¬ Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik ¬ justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen ¬ Wirtschafts- und Währungsunion ¬ Agrarpolitik ¬ Handelspolitik ¬ Sozial- und Beschäftigungspolitik ¬ Bildung und Kultur ¬ Gesundheitswesen ¬ Verbraucherschutz ¬ Regionalpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt ¬ Forschung und Umwelt	*Außenpolitik* ¬ Koordination der nationalen Politiken ¬ Erhaltung des Friedens ¬ Förderung von Demokratie und Menschenrechten durch gemeinsame Strategien, Standpunkte und Aktionen *Sicherheitspolitik* ¬ schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ¬ rüstungspolitische Zusammenarbeit ¬ Krisenbewältigung	¬ justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) ¬ polizeiliche Zusammenarbeit (Europol)
Gemeinschaftspolitik (supranational) *Gemeinschaftsverträge: EGV, Euratom V (EGKS bis 2002)*	*Regierungszusammenarbeit (intergouvernemental)*	*Regierungszusammenarbeit (intergouvernemental)*

nach: Dietmar Herz, Die Europäische Union, München 2002, S. 70

keinen Verzicht auf nationale Handlungsoptionen angesichts der erstmals seit 1945 erlangten vollen deutschen Souveränität. Es war im Gegenteil die bewusste Entscheidung für die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Strukturen im nationalen Interesse – und größtenteils gemäß deutschen Vorstellungen. Die Möglichkeit dazu bot sich in den beiden Ende 1990 einberufenen Regierungskonferenzen, die die bisherige EG zu einer Europäischen Union weiterentwickeln sollten: eine Regierungskonferenz zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie eine zur Bildung einer Politischen Union.

Mit dem Ergebnis beider Konferenzen, das in Maastricht im Dezember 1991 vertraglich fixiert wurde, konnte die Bundesregierung weitgehend zufrieden sein: Die Wirtschafts- und Währungsunion, in der es bis spätestens Ende der 1990er Jahre eine Gemeinschaftswährung geben sollte, wurde im EU-Vertrag verankert und enthielt gemäß den deutschen Vorstellungen eine strikte Stabilitätsorientierung der Währungspolitik. Die zu schaffende Europäische Zentralbank mit der alleinigen Zuständigkeit für die Geldpolitik sollte nach dem Vorbild der auf Preisstabilität ausgerichteten deutschen Bundesbank aufgebaut werden.

Zwar ließen sich bei der Politischen Union keine ähnlich weitreichenden Fortschritte erzielen, aber eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) konnte immerhin im Maastrichter Vertrag festgeschrieben werden. Mit den Vorstellungen von einer für alle Mitglieder verbindlichen Entscheidung in außenpolitischen Fragen nach dem Mehrheitsprinzip setzte sich die Bundesregierung allerdings nicht durch. Die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik (ZIJP) blieb zunächst ebenfalls von der Regierungskooperation geprägt; aufgrund hoher Asylbewerberzahlen und einer steigenden Zahl von Flüchtlingen nach Ausbruch des jugoslawischen Bürgerkriegs (siehe S. 40 ff.) im Sommer 1991 hatte die Bundesregierung gegen eine starke Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik gestimmt. Die von der Bundesregierung erhoffte Stärkung der EG-Kommission als Initiativgeberin und Motor der künftigen EU blieb aus. Mit der deutlichen Aufwertung des Europäischen Parlaments im institutionellen Entscheidungsprozess der künftigen EU (Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens) konnte die deutsche Regierung jedoch eine weitere Kernforderung durchsetzen. Daran anknüpfend setzten sich die Bundesregierungen in Amsterdam 1997 und in Nizza 2000 erfolgreich dafür ein, das Europäische Parlament weitgehend zu stärken und die Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat auf zusätzliche Politikbereiche auszuweiten. Dadurch sollten Legitimität und Effizienz der EU verbessert werden. Obwohl die allgemeine Bereitschaft, die EU in allen Mitgliedstaaten dynamisch weiterzuentwickeln, im Laufe der 1990er Jahre deutlich nachließ, gelangen zwischen diesen Regierungskonferenzen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nach maßgeblichen Initiativen der Bundesregierungen weitere Vertiefungsschritte des Integrationsprozesses: zum einen die endgültige Umsetzung der Maastrichter Beschlüsse zur WWU, zum anderen die Einigung auf eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die in Maastricht aufgrund des britischen Widerstandes noch undenkbar gewesen war. Daneben konnte den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten eine verbindliche Beitrittsperspektive eröffnet werden.

Einführung des Euro und der EZB

Nachdem die Gemeinschaftswährung wegen der Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der 1990er Jahre und der damit verbundenen Haushaltsverschuldung der meisten EU-Mitglieder kaum mehr möglich schien, ergriff die Regierung Kohl die Initiative, während Mitterrands Nachfolger Jacques Chirac angesichts der damit verbundenen Sparzwänge skeptisch blieb: Die Bundesregierung war weiterhin bereit, die als Stabilitätsanker fungierende D-Mark mit der Bundesbank als Garantin aufzugeben, um den Euro und die Europäische Zentralbank zu realisieren. Gleichzeitig forderte sie die Partner auf, geeignete Schritte zur Haushaltskonsolidierung als Voraussetzung zum Eintritt in die abschließende dritte Stufe der WWU zu unternehmen. Mit dem von Finanzminister Theo Waigel 1996 durchgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte auch künftig die Haushaltsdisziplin der Euro-Länder garantiert und damit der Euro stabilisiert werden. Im Mai 1998 einigten sich die EU-Mitglieder endgültig auf den Start der Gemeinschaftswährung und die Gründung der EZB mit Sitz in Frankfurt am Main. Erster EZB-Präsident wurde auf Vorschlag des deutschen Bundeskanzlers, unterstützt von weiteren Euro-Ländern, der Niederländer Wim Duisenberg. Zum 1. Januar 1999 wurden die Wechselkurse der teilnehmenden EU-Länder festgeschrieben, die Euro-Bargeldeinführung erfolgte zum 1. Januar 2002 in zwölf EU-Ländern. Damit hatte Bundeskanzler Kohl ein für ihn ökonomisch, aber insbesondere auch politisch zentrales Anliegen zur Festigung Europas zu Ende bringen können, bevor er im Oktober 1998 aus dem Amt gewählt wurde.

Der Nutzen des Euro für die weitere Beseitigung von Handelshürden im EU-Binnenmarkt ist unbestritten. Die Stabilität der Währung ist seit Einführung gleichwohl immer wieder bedroht gewesen, da viele Euro-Länder – auch Deutschland und Frank-

picture-alliance / chromorange

Ein weiterer Schritt in der europäischen Integration: Im Mai 1998 einigten sich die EU-Länder auf den Start des EURO und die EZB, die in Frankfurt am Main residiert.

reich – die vereinbarten nationalen Verschuldungsgrenzen nicht einhielten. Nach einem anfänglichen Wertverlust gegenüber dem US-Dollar hat der seit einigen Jahren starke Wertgewinn (2008: 1,50 US-Dollar für 1 Euro) das Vertrauen in die Gemeinschaftswährung in der EU gestärkt; weltweit hat sich der Euro zu einer wichtigen Reservewährung entwickelt.

Der deutsche Beitrag zur EU-Osterweiterung

Auf der Basis der Maastrichter Beschlüsse von 1991, mit denen wichtige EU-Vertiefungsschritte erreicht wurden, intensivierte die Bonner Regierung auch ihre Überlegungen, wie die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten (MOE-Staaten) näher an die entstehende EU herangeführt werden könnten.

Das deutsche Interesse unterschied sich stark von demjenigen der wichtigsten EU-Partner: Zum einen war die Bundesregierung bemüht, die aufgrund der deutschen Aggression im Zweiten Weltkrieg belasteten Beziehungen zu verbessern. Dies kam in den bilateralen Verträgen insbesondere mit den Nachbarstaaten Polen und Tschechien zum Ausdruck. Zum anderen hatte Deutschland, das an die Transformationsstaaten grenzt, ein elementares Eigeninteresse, dass sich die Länder krisenfrei entwickelten. Der rasche Ausbau der Handelsbeziehungen, bei dem die Bundesrepublik nach dem Zusammenbruch des alten Ostblockhandelssystems (COMECON oder Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, RGW) 1990 zur Haupthandelspartnerin der MOE-Staaten (und Russlands) wurde, trug wesentlich zur Stabilisierung bei. Die Bundesregierung wollte jedoch die ökonomische und politische Neuorientierung der Reformstaaten, die mit enormen finanzi-

Stationen der EU-Erweiterung

1988	*Gemeinsame Erklärung EG-RGW: Aufnahme der Beziehungen*
1988-1993	*Bilaterale Handels- und Kooperationsabkommen*
ab 1989	*Phare/G-24-Hilfe der westlichen Industrieländer (zunächst für Ungarn und Polen)*
ab 1991	*Europa-Abkommen: Assoziierung, schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone, Beitrittsperspektive*
1993	*Europäischer Rat Kopenhagen: Beitrittsversprechen und Beitrittskriterien*
1994	*Europäischer Rat Essen: Heranführungsstrategie*
1994/1996	*Individuelle Beitrittsanträge von zehn Ländern aus Mittel- und Osteuropa*
1995	*Weißbuch der Kommission zur Integration der MOE in den Binnenmarkt*
1997	*Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen/ Agenda 2000; Europäischer Rat Luxemburg*
1998	*Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit sechs Ländern (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern)*
1999	*Europäischer Rat Berlin beschließt Agenda 2000: Finanz- und Reformpaket für 2000-2006* *Europäischer Rat Helsinki: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Ländern (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei). Die Türkei wird Kandidatin*
2000	*Europäischer Rat Nizza: Vertragsrevision und Verhandlungsfahrplan*
2001	*Europäischer Rat Göteborg. Ziele: Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2002; Teilnahme der neuen Mitglieder an Europawahlen 2004* *Europäischer Rat Laeken: Mitwirkung der 13 Bewerberländer am Konvent*
2002	*Europäischer Rat Sevilla: Die Schlussphase der Verhandlungen beginnt* *Europäischer Rat Brüssel: Kompromiss der EU-15 zur Agrarpolitik ebnet den Weg zum Abschluss der Verhandlungen* *Europäischer Rat Kopenhagen: Abschluss der Verhandlungen mit zehn Bewerberländern (acht MOE, Malta, Zypern)*
2003	*Informeller Gipfel in Athen: Unterzeichnung der Beitrittsverträge am 16. April 2003* *Europäischer Rat Thessaloniki bekräftigt Europäische Perspektive für die Länder des Westlichen Balkans (Juni)* *Scheitern des Verfassungsgipfels im Dezember*
2004	*Effektiver Beitritt der zehn neuen Mitglieder am 1. Mai 2004* *Wahl des EU-Parlaments in allen 25 EU-Ländern im Juni 2004* *Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa am 29. Oktober 2004* *Europäischer Rat Brüssel vom 16./17.12.2004: Beschluss zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei*
2005	*Unterzeichnung der Beitrittsverträge mit Rumänien und Bulgarien (April)* *Offizielle Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien (Oktober)* *Abschluss der Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 (Dezember)* *Europäischer Rat verleiht Mazedonien den Kandidatenstatus (Dezember)*
2006	*Kommission empfiehlt Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2007 (September)* *Fortschrittsberichte der Kommission zu Kroatien, Mazedonien und der Türkei sowie Bericht zur Aufnahmekapazität der EU (November)*
2007	*Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2007*

Barbara Lippert/Institut für Europäische Politik 2006

ellen, aber auch gesellschaftlichen Umbrüchen verbunden war, breiter europäisch verankern und keine exklusive Einflusssphäre im Osten aufbauen. Die deutschen Interessen deckten sich in dieser Hinsicht mit denjenigen der MOE-Staaten.

Das starke deutsche Werben dafür, die östlichen Nachbarn rasch und weitgehend an die EU anzubinden, rief jedoch auch Befürchtungen unter den traditionellen Partnern hervor, das größere Deutschland könnte von der neuen Hauptstadt Berlin aus seine Wirtschaftsinteressen trotz Einbindung in der EU sehr viel deutlicher nach Osten orientieren. Es war aus Sicht der West- und Südeuropäer zudem keineswegs ausgeschlossen, dass eine Osterweiterung der EU auch eine deutliche Machtverschiebung zugunsten Deutschlands zur Folge haben könnte.

Im Sommer 1993 legten die EU-Mitglieder die politischen, ökonomischen und rechtlichen Beitrittskriterien („Kopenhagener Kriterien") fest; damit hatten sich die deutsche Argumentation und das Drängen der MOE-Staaten, ihnen eine Beitrittsperspektive zu eröffnen, durchgesetzt. Nach Überwindung der letzten Widerstände auf Seiten Frankreichs wurde beim Essener Gipfel im Dezember 1994 unter deutscher EU-Präsidentschaft der Grundsatzbeschluss zur Beitrittsmöglichkeit ehemaliger Ostblockstaaten gefasst. Durch den Abschluss von Assoziierungsabkommen der meisten MOE-Staaten mit der EU, den so genannten Europa-Abkommen, war die wirtschaftliche Anbindung als wichtiger Zwischenschritt bereits vollzogen worden.

1998 erfolgte der Start der offiziellen Beitrittsverhandlungen mit den ersten Reformstaaten auf der Basis der „Agenda 2000" der EU-Kommission, in der sie auch die Anpassungsanforderungen an die EU-Mitglieder, wie Haushaltsreform, EU-Agrarreform, Regionalstrukturreform, konkretisierte. Die Bundesrepublik, deren Finanzierungsanteil am EU-Haushalt bei über 20 Prozent lag, hatte ein großes Eigeninteresse an EU-Strukturreformen, um eine erhebliche Ausweitung des eigenen EU-Beitrags zu verhindern. Nun wurde auch in der Bundesrepublik klar, dass es sich bei einem EU-Beitritt der MOE-Staaten nicht nur um eine politische Ausgestaltung des Kontinents handeln würde, sondern auch um einen neuerlichen, gewaltigen ökonomischen Transferschritt von West nach Ost.

Für die rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) und Außenminister Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) stellte sich in der Endphase der Beitrittsverhandlungen in den Jahren 2001 und 2002 die Aufgabe, der eigenen Bevölkerung eine weitere Öffnung der eigenen Arbeits-, Dienstleistungs- und Warenmärkte vermitteln zu müssen. Trotzdem setzte sich die Bundesregierung weiter für die größte Erweiterung in der EU-Geschichte ein, die am 1. Mai 2004 und am 1. Januar 2007 insgesamt zwölf neue Mitglieder in die EU führte. Diesem historischen Schritt für den Kontinent stimmten die alten EU-Mitglieder jedoch nur zu, weil zugleich Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ein zunächst eingeschränkter Zugang der Neu-Mitglieder zu den größten EU-Fördertöpfen (Agrar- und Strukturpolitik) – auch im deutschen Sinne – festgeschrieben wurden.

Die EU-Ost-Erweiterung war ein besonderes Anliegen der deutschen Außenpolitik. In Prag freuen sich am 30. April junge Tschechen auf den bevorstehenden EU-Beitritt ihres Landes.

picture-alliance / dpa / epa CTK Sterba

Deutsche Vorschläge zur Reform des EU-Agrarfinanzierungssystems scheitern in Brüssel am Widerstand der großen Subventionsempfänger. Auch in Magdeburg protestieren Bauern 1999 gegen die EU-Agrarreform Agenda 2000.

picture-alliance / dpa / Peter Förster

Europapolitik der rot-grünen Regierung

Das europapolitische Erbe war für die neue rot-grüne Bundesregierung ab Herbst 1998 nicht nur wegen der offenen Erweiterungsfragen schwer zu schultern, sondern auch wegen der Erwartungen an die Bundesrepublik als traditionelle Vermittlerin und Geldgeberin, welche durch die im ersten Halbjahr 1999 bevorstehende deutsche EU-Präsidentschaft noch gesteigert wurden. Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte sich bereits vor der Wahl mehrfach kritisch über den Sinn des EU-Finanzsystems geäußert und wiederholt gefordert, den deutschen EU-Beitrag zu reduzieren. Noch beim Berliner EU-Sondergipfel im März 1999 versuchte er vergeblich, eine grundsätzliche Änderung des EU-Agrarfinanzierungssystems zur Entlastung Deutschlands zu erreichen. Dies scheiterte am Widerstand der großen Subventionsempfänger, angeführt von Frankreich. Die Einigung auf den für die Erweiterungsfinanzierung erforderlichen EU-Finanzrahmen der Jahre 2000-2006 bedeutete für die rot-grüne Regierung eine erste Niederlage auf europäischer Bühne.

Auch der Umgang mit der großen sicherheitspolitischen Herausforderung durch die sich im Winter 1998/1999 erneut zuspitzende Kosovo-Krise (siehe S. 43) war zunächst eine schwere Aufgabe für die deutsche EU-Präsidentschaft – zumal Franzosen und Briten mit einer Friedenskonferenz in Rambouillet bei Paris eine Lösung unter eigener Führung anstrebten. Erst nach dem Scheitern dieser Verhandlungen und dem Beginn des anschließenden NATO-Militäreinsatzes gegen Serbien und Montenegro im März 1999 entwickelte die Bundesregierung maßgebliche eigene Initiativen. Als EU-Ratsvorsitzender schlug Außenminister Fischer im April 1999 Eckpunkte vor, wie Serbiens Präsident Slobodan Milošević unter Vermittlung Russlands zum Einlenken bewogen und anschließend die NATO-Luftangriffe beendet werden könnten („Fischer-Plan").

Diese erfolgreiche Vermittlungsfähigkeit nutzte die Bundesregierung auch innerhalb der EU, um den gemeinsamen Rahmen für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) weiterzuentwickeln. Beim EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 stimmten alle EU-Partner – auch die neutralen (Nicht-NATO-Mitglieder) Irland, Finnland, Österreich und Schweden – der Errichtung von EU-Gremien zur verbesserten militärischen und zivilen Handlungsfä-

higkeit bei Krisen und Konflikten zu: Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, PSK; EU-Militärausschuss; EU-Militärstab.

Der unter deutscher EU-Präsidentschaft forcierte Ausbau der ESVP wurde beim EU-Gipfel von Nizza im Dezember 2000 in die Gemeinschaftsverträge aufgenommen. Da dieser Prozess in enger Abstimmung mit der NATO erfolgte, konnte die Bundesregierung einen grundlegenden Streit mit den USA aus der sicherheitspolitischen Umbruchzeit anfangs der 1990er Jahre beilegen: Der Ausbau der europäischen Sicherheitspolitik erfolgte im deutschen Interesse ohne einen grundlegenden Bruch mit der sicherheitspolitischen Verankerung der Bundesrepublik im transatlantischen Bündnis.

Problematischer als die Weiterentwicklung von GASP und ESVP war die in Amsterdam 1997 noch vertagte Anpassung des EU-Institutionensystems an die Anforderungen einer auf rund 25 Mitglieder anwachsenden Gemeinschaft, die ebenfalls 2000 in Nizza beschlossen werden musste. Dabei zeichnete sich bereits früh ab, dass die rot-grüne Regierung diesmal offensiver auftreten würde: Nachdem die Vision Außenminister Fischers zur Neugründung einer Europäischen Föderation der integrationswilligen Staaten kurz vor Beginn der französischen EU-Präsidentschaft in Paris als unpassend empfunden worden war, näherten sich die deutschen und französischen Reformvorschläge auch vor Nizza nicht an. Die französische Ratspräsidentschaft kam ohne konsensfähige Vorschläge zur Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit nach Nizza. Die Idee der deutschen Regierung, den Bevölkerungsanteil bei Ministerratsabstimmungen stärker zu gewichten, interpretierte sie als den Versuch Deutschlands, die EU-Erweiterung als Instrument zur eigenen institutionellen Stärkung einzusetzen. Dies war aus der Sicht Frankreichs eine inakzeptable Änderung des gemeinschaftlichen Grundkonsenses der Römischen Verträge, wonach im Ministerrat die grossen Mitgliedstaaten gleiches Stimmgewicht hatten.

Der allgemein als Tiefpunkt des Integrationsprozesses empfundene Nizza-Gipfel, der statt einer zukunftsfähigen Reform des Institutionensystems einen komplizierten Kompromiss beim Stimmengewicht im Rat brachte, deckte zugleich die Krise in den bilateralen Beziehungen zwischen Berlin und Paris auf: Die letztmals unter Kohl und Mitterrand erkennbare Bereitschaft, nationale Positionen zugunsten einer gemeinsamen Kompromisssuche mit dem traditionellen Partner am Rhein zurückzustellen, schien verloren gegangen zu sein. Problematisch war diese auf beiden Seiten erkennbare Tendenz zum demonstrativen einseitigen Handeln für die größere EU der 25 bzw. 27, da es den erfolgreichen deutsch-französischen Integrationsmotor offensichtlich nicht mehr gab – und ein alternatives Führungsgespann war nicht erkennbar.

Im EU-Konvent zur Ausarbeitung eines EU-Verfassungsvertrages in den Jahren 2002/2003 leistete die rot-grüne Bundesregierung zusammen mit der französischen Führung dann wieder einen konstruktiven Beitrag zur Reformierung des EU-Vertrages. Auch angesichts der zeitgleich stattfinden Diskussionen um einen US-geführten Irak-Feldzug fand sie zu einem engen Schulterschluss mit Paris zurück. Diese Rückkehr zur bewährten bilateralen Abstimmung war integrationspolitisch aber kontraproduktiv, da mit dieser Festlegung auf eine Distanzierung von den USA eine gemeinsame Positionssuche unter den EU-Mitgliedern ausgeschlossen war; dies führte zur Spaltung der Europäer in der Irak-Frage.

Die Verabschiedung einer „Europäischen Sicherheitsstrategie" (ESS) im Dezember 2003 unter Federführung der Regierungen in Berlin, Paris und London demonstrierte zwar den Willen aller, weiterhin gemeinsame sicherheitspolitische Ziele zu verfolgen, die ESS blieb jedoch als Leitlinie europäischer und deutscher Sicherheitspolitik in der Praxis wirkungslos.

Von europäischem Pragmatismus geprägt waren auch die ersten Operationalisierungsschritte der ESVP, welche die rot-grüne Regierung in Köln 1999 maßgeblich ausgearbeitet hatte: Im Dezember 2003 startete die EU erstmals eine kleine militärische Mission in Mazedonien (Concordia), die eine NATO-Mission fortsetzte und binnen Jahresfrist in eine zivile Operation überleitete; an der umfangreicheren ESVP-Mission Althea, die die SFOR der NATO in Bosnien-Herzegowina ablöste, war die Bundeswehr maßgeblich beteiligt.

Zum Ende ihrer Regierungszeit im Herbst 2005 fiel die europapolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung gemischt aus. Zwar wurde die ESVP konzeptionell und praktisch weiterentwickelt, aber ansonsten stagnierte der Integrationsprozess. Die negativen Volksabstimmungen über den EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 hatten dies abermals verstärkt. Die deutsche Regierung konnte angesichts der seit längerem schwelenden koalitionsinternen Probleme und der europapolitischen Halbherzigkeit Bundeskanzler Schröders keinen konstruktiven Beitrag mehr zur Lösung dieser neuerlichen europäischen Krise leisten.

Europapolitik der zweiten Großen Koalition

Erst die im November 2005 an der Spitze einer CDU/CSU-SPD-Regierung angetretene Bundeskanzlerin Angela Merkel lieferte für die von starken Renationalisierungstendenzen geprägte EU in der Verfassungskrise neue Anstöße: Da sie bei ihrer ersten Teilnahme an einem EU-Gipfel in Brüssel bereit war, deutsche finanzielle Sonderbeiträge zu leisten, brachte sie das unter britischer Präsidentschaft festgefahrene Verhandlungspaket für den EU-Finanzrahmen 2007-2013 wieder in Gang.

Bundeskanzler Schröder (v., M.) und Außenminister Joschka Fischer (h., M.) mit Amtskollegen beim „Familienfoto" auf dem EU-Gipfel 1999 in Köln. Dort wurde eine Weiterentwicklung der ESVP beschlossen ...

picture-alliance / dpa / Tim Brakemeier

... die auch dazu führte, dass die Bundeswehr Truppen für Auslandseinsätze stellte: Deutsche Feldjäger im EUFOR-Feldlager Rajlovac bei Sarajewo 2005

picture-alliance / ZB / Michael Hanschke

Nach dem Übergangsjahr 2006 wurde deswegen in der Zeit der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 eine Entscheidung über den stockenden EU-Verfassungsgebungsprozess erwartet. Trotz äußerst schwieriger struktureller Rahmenbedingungen – der französische Präsident Chirac war nach dem misslungenen EU-Verfassungsreferendum 2005 zum Ende seiner zweiten Amtszeit europapolitisch weitgehend handlungsunfähig – konnte die Bundeskanzlerin die EU-Partner für eine Lösung der europäischen Stagnationskrise gewinnen. Ausgehend von einem ersten Grundkompromiss beim Jubiläumsgipfel zur 50-jährigen Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 2007 in Berlin brachte sie die EU-Partner auf eine einvernehmliche Kompromisslinie. Somit präsentierte die Bundesregierung, nach der französischen Präsidentenwahl im Mai unterstützt durch Chiracs Nachfolger Nicolas Sarkozy, zum Abschluss der deutschen EU-Präsidentschaft im Juni 2007 ihre Vorschläge für einen EU-Reformvertrag. Dieser enthielt in formal veränderter Form wesentliche Inhalte des EU-Verfassungsvertrages und bildete die Basis für den im Dezember 2007 unterzeichneten Lissaboner Vertrag.

Das gewachsene weltpolitische Gewicht Deutschlands versuchte die Regierung der Großen Koalition während der EU-Präsidentschaft 2007 auch außerhalb Europas gezielt einzusetzen: Unter Federführung des Auswärtigen Amtes verabschiedete die EU erstmals eine Zentralasienstrategie, mit der die energie- und sicherheitspolitisch bedeutsamen Staaten der Region zwischen Russland, Iran, Afghanistan und China als Interessenfeld der Europäer verankert wurden. Dies stand in engem Zusammenhang mit den verstärkten Bemühungen um eine gemeinsame Energiepolitik, die die Versorgungssicherheit durch Energielieferungen betont. Dauerhafte Fortschritte in beiden Bereichen konnte die Bundesregierung jedoch nicht erzielen, da die folgenden Präsidentschaften andere Schwerpunkte setzten, zum Beispiel Frankreichs Mittelmeerpolitik 2008.

Außerdem mobilisierte die Bundesregierung als Vertreterin der EU im Nahost-Quartett die anderen Partner UNO, USA und Russland, damit sich alle nach Jahren des Stillstandes wieder für die Realisierung des 2003 von der UNO angenommenen Nahost-Friedensplanes *(„Roadmap")* einsetzten. Ziel dieses Planes ist eine Zwei-Staaten-Lösung für Israelis und Palästinenser. Damit nutzte die Große Koalition die Chance, das traditionelle Bemühen der Bundesrepublik um den Nahostfrieden und den seit 1965 kontinuierlichen Einsatz zugunsten Israels auf breiterer Basis zu unterstreichen. Die Wirkung dieses deutschen Engagements blieb jedoch äußerst begrenzt: Die Europäer und die EU als Institution sind in der Region zwar als Wirtschaftspartner und fi-

Deutsch-israelische Beziehungen

ZEIT online: Wie würden Sie [...] 60 Jahre nach der Staatsgründung Israels die deutsch-israelischen Beziehungen beschreiben?
Moshe Zuckermann: Im Laufe der letzten 60 Jahre waren sie einerseits einem immensen Wandel unterworfen, aber folgten andererseits auch noch einem fortlebenden Grundmuster, von dem sie sich nicht lösen konnten. Das heißt, sie sind über Jahrzehnte aufgelockert worden, haben sich über die ursprünglich rein wirtschaftliche Dimension hinaus auch in den Bereichen von Wissenschaft und Kultur, der Sicherheitspolitik und des allgemeinen politischen Austauschs merklich entfaltet. Gleichzeitig sind ihnen aber die Grenzen eines unausgesprochenen Tabus immer noch auferlegt, die sich aus der Katastrophe der deutsch-jüdischen Geschichte des 20. Jahrhunderts ergeben.
ZEIT online: Wie äußert sich das in der aktuellen Politik?
Zuckermann: Das offizielle Deutschland wird Israel kaum je öffentlich kritisieren, auch dort nicht, wo Kritik angemessen und erforderlich wäre. Dafür bietet das offizielle Israel die zunehmende „Normalisierung" an. Wichtig ist dabei, zu bedenken, dass es um die staatsoffizielle Haltung beider Länder geht; im Fall Deutschlands zudem um den Entwicklungsstrang von der alten BRD zum vereinigten Deutschland hin.
ZEIT online: Welche Rolle spielte und spielt Deutschland denn in der israelischen Politik und Gesellschaft?
Zuckermann: Deutschland ist, neben den USA, zu Israels treuestem Verbündeten geworden. Das hört sich freilich besser an, als es ist. Denn die vielbeschworene Freundschaft Deutschlands ist in erster Linie der Konsequenz geschuldet, die das offizielle Deutschland aus dem am jüdischen Volk verübten Menschheitsverbrechen gezogen hat. Das hat die Beziehungen zwischen beiden Ländern von ihrem Anbeginn geprägt, aber eben auch in eine Bahn geleitet, die vor allem einem Paradigma der Schuld und fortwährender Sühne unterworfen ist. [...] Die Konsequenz ist, dass die Rolle Deutschlands in der israelischen Politik zwar gravierend sein mag, aber eben auch von vornherein beschränkt. Rein praktisch betrachtet, kann Israel nur interessiert daran sein, zu Deutschland die besten Beziehungen zu unterhalten: Deutschland ist eine Weltmacht und eine dominante Nation in Europa. Israel hat das stets im Blick gehabt. [...]
ZEIT online: Worin sehen Sie die Rolle Deutschlands in Bezug auf die Nahostpolitik heute?
Zuckermann: Ich sehe Deutschland vor allem als Vermittler an. Dabei spielen zweierlei Momente eine gravierende Rolle: zum einen besagte deutsche Verpflichtung gegenüber Israel. Zum anderen aber der „gute Draht", den Deutschland zu anderen Ländern in dieser Region unterhält, was sich wiederum daraus erklärt, dass es kein Land auf der Welt gibt, das sich leisten könnte, Deutschland zu ignorieren, wenn es an Beziehungen zum „Westen", vor allem aber zu Europa, interessiert ist.
Deutschlands objektive Macht macht es zum „beliebten" Bündnispartner. [...]

„Zum Frieden gehört so viel Mut wie zum Krieg", Interview mit dem israelischen Soziologen Moshe Zuckermann von Wiebke Eden-Fleig, in: www.zeit.de/online vom 2. Mai 2008

Aus historischen Gründen pflegt die deutsche Politik besondere Kontakte zu Israel. Außenminister Frank-Walter Steinmeier mit seiner israelischen Amtskollegin Tzipi Livni in Tel Aviv 2007

AP / Ariel Schalit

Grabka/laif

Ende 2006 sicherten europäische Truppen unter Leitung eines deutschen Führungskommandos die Präsidentschaftswahlen in der DR Kongo. Bundeswehrsoldaten auf Patrouille in Kinshasa

nanzieller Unterstützer geschätzt; machtpolitischen Einfluss auf die Konfliktparteien haben jedoch weder einzelne EU-Mitglieder noch die EU mit ihrem Hohen Vertreter für die GASP – politisches Gewicht in der Region haben weiterhin nur die USA.

Auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik verdeutlicht ein Beispiel aus dem Jahr 2006 den problematischen Umgang der EU, und insbesondere der Bundesrepublik, mit den eigenen Ansprüchen nach einem größeren weltpolitischen Engagement im Rahmen der ESVP: Die EU-Mitglieder beschlossen, in der vom Bürgerkrieg zerrütteten Demokratischen Republik Kongo mit der nun mehrfach bewährten ESVP einen Stabilisierungsbeitrag zu leisten. Die Bundesrepublik, die kolonial weniger vorbelastet war, sollte eine europäische Truppe anführen. Diese sollte die kongolesischen Präsidentschaftswahlen kontrollieren und sichern. Nachdem sich Deutschland anfänglich zurückhielt und monatelang in den EU-Gremien über den Sinn und die notwendige Ausstattung der Mission diskutiert worden war, führten europäische Einheiten unter Leitung eines deutschen Führungskommandos die Mission bis Ende 2006 ohne größere Zwischenfälle durch.

Die unter den EU-Partnern umstrittene Mission führte auch in Deutschland zu kontroversen Diskussionen. Die Bundesregierung, die sich von den EU-Partnern in die Verantwortung hatte drängen lassen, wich einer offenen innenpolitischen Debatte

EU-Mission Atalanta

[...] 111 Mal griffen im Jahr 2008 Piraten im Golf von Aden, zwischen der afrikanischen und der jemenitischen Küste, Frachtschiffe an, 42 Mal gelang es ihnen, mithilfe von Kalaschnikows, Enterhaken und Raketenwerfern ein Schiff zu kapern. [...] Am Horn von Afrika droht eine hochgerüstete maritime Mafia zu entstehen. Diesem Spuk, beschloss die Europäische Union im Herbst 2008, müsse ein Ende gemacht werden. Und tatsächlich, die Mission Atalanta wurde für Brüsseler Verhältnisse geradezu in Speedboat-Geschwindigkeit auf den Weg gebracht. Schon zum Jahreswechsel 2009 dampften die ersten Marineschiffe in Richtung Afrika. Heute patrouillieren ein gutes Dutzend Boote aus Spanien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Schweden durch das Einsatzgebiet, dessen Größe einem Viertel der Fläche der EU entspricht. Zwei Fregatten, einen Einsatztruppenversorger und ein Aufklärungsflugzeug hat Deutschland geschickt. Der Schifffahrtskorridor zwischen Arabien und Afrika ist eine besonders sensible Route des Welthandels. Etwa 90 Prozent des globalen Warenverkehrs quetschen sich durch die Meerenge. Rund 20 000 Schiffe pro Jahr befördern Öl aus Iran, Turnschuhe aus Bangladesch oder DVD-Spieler aus China gen Westen. Ein einziges von ihnen kann Ladung im Wert von einer Milliarde Dollar an Bord haben. Mit der Schutzmission Atalanta hat Europa, so scheint es jedenfalls, ein sicherheitspolitisches Traumprojekt für das 21. Jahrhundert entwickelt: einen vorbildlich vernetzten, allseits akzeptierten Militäreinsatz. Anders als beim ungeliebten Afghanistaneinsatz der Nato versteht in Europa jedes Kind, warum es gut ist, Soldaten gegen Piraten in See zu schicken. Zudem eskortieren die Soldaten nicht nur Handelsschiffe. Sie schützen die Transportschiffe des UN-Welternährungsprogramms, deren Kornladungen hungernden Somaliern das Leben retten. Es besteht wenig Gefahr, unschuldige Frauen und Kinder zu bombardieren oder selbst Soldaten zu verlieren. Ein idealer Einsatz, wenn man, wie die EU, zur smarten Militärmacht der Zukunft aufsteigen will.

Doch die EU-Mission zeigt auch, wie vorsichtig sich Europa trotz aller Erfolge (kein eskortiertes Schiff wurde bisher von Piraten angegriffen) in die Welt der harten Sicherheitspolitik hineinwagt. Auf entscheidende Fragen der Piratenbekämpfung nämlich liefert Atalanta – in der griechischen Mythologie eine jungfräuliche Jägerin – noch keine klaren Antworten. Wie viel Milde etwa kann man Seeräubern gegenüber sinnvollerweise walten lassen? Was geschieht mit ihnen, wenn man sie festnimmt? Und vor allem: Wie lange lässt sich die Ursache der Piraterie umschiffen, die Staatsruine Somalia?

[...] Gemäß einem Abkommen mit der EU müssten die Festgenommenen einstweilen nach Kenia gebracht werden, um dort vor ein Gericht gestellt zu werden. [...] Doch bis der Hafen von Mombasa erreicht ist, können ein paar Tage vergehen. Zu lange eigentlich, nach deutschen Standards, um Menschen ohne Haftbefehl festzuhalten. Aber sollen deswegen Richter an Bord mitfahren? Und müssten die Festgesetzten nicht eigentlich in Deutschland vor Gericht gestellt werden? All das, sagen die Feldjäger an Bord (des Bundeswehr-Kriegsschiffs Emden, das im EU-Auftrag im Golf von Aden unterwegs ist – Anm. d. Red.), seien berechtigte Fragen. Aber darüber müssten die Politiker entscheiden, nicht sie.

Die derzeit heikelste Frage aber lautet, wie weit die Bundesregierung gehen würde, um ein entführtes Schiff zu befreien. [...] Schließlich würden die Piratenbanden mit jeder Lösegeldzahlung gestärkt. [...]

Dazu müsste, das ist hier allen klar, vielmehr die Piratenheimat Somalia stabilisiert werden. Dort tobt seit Monaten ein Krieg zwischen einer schwachen Übergangsregierung und Clanmilizen, die sich gegenseitig terrorisieren. Zudem gewinnen Islamisten an Boden, nachdem bereits mehrere Interventionen – unter anderem mithilfe Amerikas – blutig scheiterten. Nach UN-Schätzungen sind 1,2 Millionen Menschen auf der Flucht. Mit anderen Worten: ein Afghanistan in Afrika. Und damit keine Aufgabe, die Europas Militär sich zutrauen würde.

Jochen Bittner, „Piratenjagd, ganz sanft", in: Die Zeit Nr. 33 vom 6. August 2009

über die Notwendigkeit und die Angemessenheit des Einsatzes aus. Den Befürwortern aus dem Kreis der ehemaligen Kolonialmächte ging es vordringlich darum, das Interesse Europas an der Stabilisierung Afrikas zu demonstrieren; dass die – gemessen an dem riesigen, vom Bürgerkrieg geprägten Einsatzgebiet – mit einer geringen Truppenstärke entsandte Mission allenfalls symbolischen Charakter hatte und alle froh sein konnten, wenn sich die Soldaten selbst würden schützen können, war in Brüssel ein offenes Geheimnis. Die Bundesregierung, die in der deutschen Tradition als kontinuierliche Verfechterin der ESVP handelte, stellte damit in durchaus fragwürdiger Weise das sicherheitspolitische Credo der EU über das deutsche Interesse, das sie zudem innenpolitisch kaum begründen konnte. Die Stabilisierungsinteressen der EU im Kongo reichten auch nicht über die Präsidentenwahlen hinaus, da der EU-Tross das Land Ende 2006 wieder sich selbst überließ.

Drei Krisen des Jahres 2008 haben die aktuellen Handlungsmöglichkeiten und -grenzen für die Bundesrepublik im Kreis der EU-Partner noch einmal schlaglichtartig aufgezeigt: Beim Georgien-Krieg im August 2008 fanden die EU-Mitglieder trotz des Engagements des Ratspräsidenten Sarkozy keine einheitliche Position gegenüber den Konfliktparteien; die Bundesregierung stellte sich hierbei gegen eine scharfe Verurteilung Moskaus.

Während des Gaza-Krieges zwischen Israel und der Hamas am Jahresende blieben sowohl französische Vermittlungsvorschläge als auch deutsche Einflussversuche über die bewährten deutsch-israelischen Beziehungen völlig wirkungslos; die EU als außenpolitische Akteurin spielte keine Rolle.

Die Debatte unter den EU-Partnern über die zu ergreifenden Maßnahmen gegen die zur weltweiten Wirtschaftskrise angewachsene US-Immobilienfinanzierungskrise im Winter 2008/09 verlief äußerst kontrovers: Deutsche und Franzosen demonstrierten ihre Uneinigkeit über die Geschwindigkeit, den erforderlichen Umfang und die jeweiligen Finanzierungsanteile europäischer Initiativen zur Krisenbewältigung. Die Einigung auf international koordinierte Maßnahmen zur Reformierung der Finanzordnung und zur Stabilisierung der Weltwirtschaft im Frühjahr 2009 in London im Rahmen der G20, in der die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer vertreten sind, belegte zwar die wiedererlangte Kompromissfähigkeit innerhalb der EU, die europäischen Positionen waren jedoch keineswegs enger aufeinander abgestimmt als diejenigen der anderen Teilnehmenden.

Neue sicherheitspolitische Aufgaben

In Anbetracht der über 40 Jahre in beiden deutschen Staaten entwickelten militärischen Zurückhaltung ist es durchaus bemerkenswert, in welchem Umfang die Bundesrepublik im 60. Jahr ihres Bestehens weltweit militärisch aktiv ist. Waren zu Zeiten des Kalten Krieges die sicherheitspolitischen Aktivitäten beider deutscher Staaten nur im Rahmen der jeweiligen Bündnissysteme (NATO, Warschauer Pakt) denkbar, so hat sich diese enge militärische Bindung, die auf wenige Handlungsoptionen beschränkt war, inzwischen weitgehend verloren. Der grundlegende sicherheitspolitische Wandlungsprozess wurde im Dezember 2002 vom damaligen Bundesverteidigungsminister Peter Struck prägnant und öffentlichkeitswirksam so charakterisiert: „Die Sicherheit der Bundesrepublik wird auch am Hindukusch verteidigt." Dies macht deutlich, wie stark sich die internationalen Konflikte auf die Sicherheitspolitik des vereinten Deutschlands zu Beginn des 21. Jahrhunderts ausgewirkt haben.

In schneller Abfolge tauchten Konflikte auf, welche die Hoffnung auf eine „heile Welt" nach dem Ende der 40 Jahre währenden Ost-West-Spaltung des Globus verdrängten. Es entstanden neue Anforderungen an die internationale Staatengemeinschaft mit der UNO im Zentrum, und daraus erwuchs auch der Anspruch, dass das friedlich vereinte Deutschland einen angemessenen militärischen Beitrag zur internationalen Stabilität leisten müsse.

In der Schlussphase des deutschen Einigungsprozesses wurden mit dem Überfall des Irak auf Kuwait im August 1990 und den anschließenden internationalen Aktivitäten im Rahmen der UNO die gestiegenen Anforderungen an die Bundesrepublik deutlich: Obwohl es keine Forderungen zu einem weitreichenden militärischen Engagement der Bundeswehr gab, drängten die westlichen Verbündeten auf einen deutschen Beitrag zum internationalen Aufmarsch gegen den Irak *(Operation Desert Storm)*. Die Bundesregierung lehnte eine unmittelbare militärische Beteiligung an den vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen jedoch ab und übernahm stattdessen erhebliche finanzielle Lasten.

Zerfall Jugoslawiens

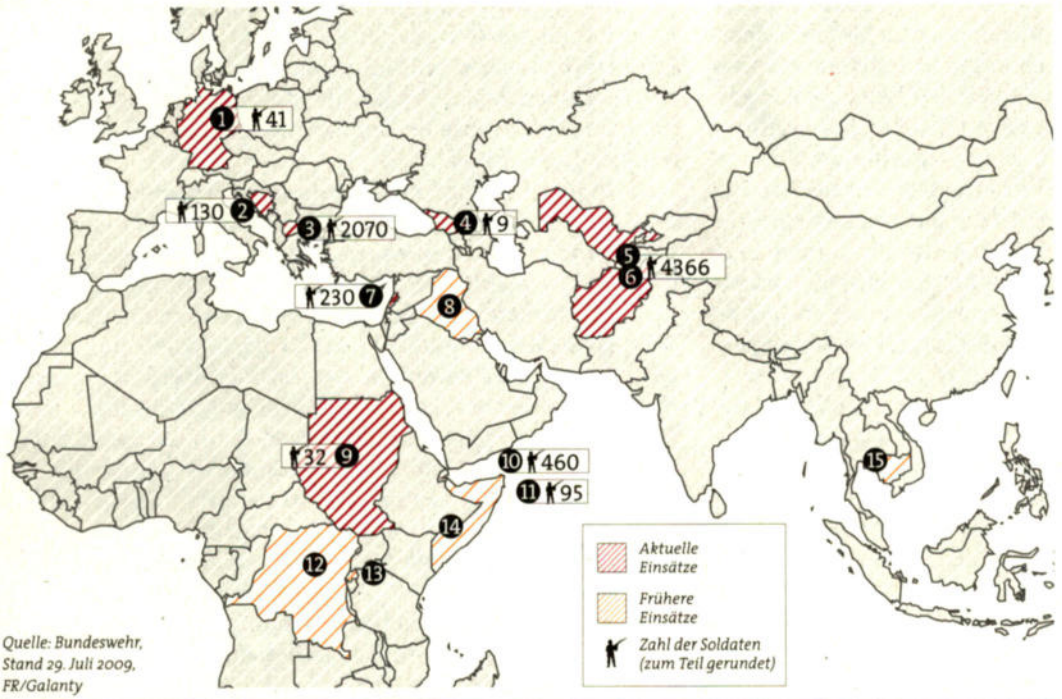
Als im Sommer 1991 in Jugoslawien blutige Kämpfe zwischen den Teilrepubliken ausbrachen, wurde den Deutschen klar vor Augen geführt, dass gewaltsame Konflikte auch in der europäischen Nachbarschaft wieder möglich waren. Eine völlige militärische Abstinenz, wie sie viele Deutsche von ihrem friedlich vereinten Staat wünschten, wurde zunehmend illusorisch: Die hilflosen europäischen Versuche von KSZE und EG im Jahr 1991, die ausgebrochenen Aggressionen mit rein diplomatischen Mitteln zu lösen, erforderten von allen Euro-

Die frühzeitige deutsche Anerkennung Kroatiens löste einen innereuropäischen Streit aus. Kroatische Milizen bewachen einen Posten im zerstörten Turanj nahe des serbischen Grenzgebiets, Januar 1992.

picture-alliance / dpa / Asmus

Einsätze der Bundeswehr im Ausland

Außerdem beteiligt Deutschland sich mit 1 Soldat an UNAMA. Zudem sind 3 Soldaten bei EUSEC im Kongo eingesetzt.



Quelle: Bundeswehr, Stand 29. Juli 2009, FR/Galanty

1 *Deutschland*
Mission: STRATAIRMEDEVAC (Evakuierungsbereitschaft)

2 *Bosnien-Herzegowina*
Mission: EUFOR

3 *Kosovo*
Mission: KFOR

4 *Georgien (Mission endet)*
Mission: UNOMIG

5 6 *Afghanistan/Usbekistan*
Mission: ISAF/UNAMA

7 *Libanon*
Mission: UNIFIL

8 *Irak*
1991/1996

9 *Sudan*
Mission: UNMIS

10 *Golf von Aden*
Mission: ATALANTA

11 *Horn von Afrika*
Mission: Enduring Freedom

12 *Demokratische Republik Kongo*
2006/2007

13 *Ruanda*
1994

14 *Somalia*
1993/1994

15 *Kambodscha*
1992/1993

päern ein Umdenken. Der Bürgerkrieg in Slowenien und Kroatien führte im Laufe des Sommers 1991 erstmals auch in der Bundesrepublik zu einer parlamentarischen und über die Medien ausgetragenen Diskussion, wie mit den Konfliktparteien umzugehen sei und welche Reaktion der Bundesregierung in Abstimmung mit den europäischen Partnern angemessen sei. Die Schwierigkeiten verdeutlichte auch der innereuropäische Streit über den Zeitpunkt der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens: Die Bundesregierung gab ihrer Zusage gegenüber den nach Unabhängigkeit strebenden Teilrepubliken („Anerkennung noch vor Weihnachten 1991") den Vorzug gegenüber dem von allen EG-Staaten vereinbarten Anerkennungstermin („Mitte Januar 1992") – in der Folge häufig als „einseitige Anerkennung Sloweniens und Kroatiens" kritisiert. Dies nährte zudem Ängste vor der Wiederkehr machtpolitischen Denkens bei den anderen Europäern, da sich diejenigen Skeptiker in London und Paris bestätigt sahen, die im Zuge der deutschen Einheit vor Alleingängen einer „deutschen Großmacht" gewarnt hatten.

Die Unsicherheit über die Verlässlichkeit der Bundesrepublik speiste sich auch aus der unklaren Haltung Bonns bei der militärischen Kooperationsbereitschaft: Einerseits gab es eine Festlegung insbesondere von Bundeskanzler Kohl, dass deutsche Soldaten nie mehr in Ländern präsent sein dürften, die im Dritten Reich von der Wehrmacht besetzt worden waren. Diese „Kohl-Doktrin" korrespondierte innenpolitisch mit einem Klima der mehrheitlichen Skepsis gegenüber einem militärischen Eingreifen. Andererseits war diese Zurückhaltung gegenüber den NATO-Partnern und den zunehmenden Bitten der Vereinten Nationen nach Beteiligung der Bundeswehr an Friedenseinsätzen außenpolitisch immer schwerer durchzuhalten. Unter den NATO-Mitgliedern gab es wenig Verständnis dafür, dass das souveräne Deutschland angesichts der neuen internationalen militärischen Anforderungen die eigene Mitwirkung unter Vorbehalte stellte. Die Bundesrepublik, die nach 1990 die Ausgaben für den Verteidigungshaushalt stärker als alle Partner gekürzt hatte, setzte sich damit dem Verdacht des „Trittbrettfahrens" aus: Deutschland schien die bequeme und kostengünstige Rolle des „Sicherheitsimporteurs" behalten und trotz eingeleiteter Reform der Bundeswehr nur einen sehr geringen aktiven militärischen Beitrag leisten zu wollen.

Hierfür sprach auch, dass neben der historischen Belastung als Argument gegen ein stärkeres deutsches militärisches Engagement („Rückkehr des deutschen Militarismus") in der innenpolitischen Diskussion zunehmend die Berufung auf die Unvereinbarkeit deutscher Militäreinsätze mit dem Grundgesetz in den Vordergrund rückte. Die Unterstützung von Friedenseinsätzen der UNO, wie 1992 und 1993 in Kambodscha und Somalia durch die Bereitstellung deutscher UN-Blauhelmsoldaten (Sanitäter, Nachschubkräfte), war weniger umstritten. Problematischer wurde die gewandelte Rolle der NATO als Unterstützungsorganisation der UNO im 1992 ausgebrochenen Bosnienkonflikt eingeschätzt. Die Luft- und Seeüberwachung der UN-Sanktionen, an der auch Bundeswehrsoldaten in AWACS-Überwachungsflugzeugen teilnehmen sollten, stellte nach Ansicht mehrerer Bundestagsabgeordneter der SPD, der Grünen und der FDP einen Verstoß gegen die Einsatzbegrenzung der Bundeswehr zur Landes- und Bündnisverteidigung dar (Art. 87a GG und Art. 5 NATO-Vertrag).

Mit seinem Urteil vom 12. Juli 1994 erklärte das Bundesverfassungsgericht, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen von UNO und NATO, denen die Bundesrepublik gemäß Art. 24 Abs. 2 GG beigetreten ist, grundgesetzkonform sind, wenn in jedem Einzelfall der Bundestag ein entsprechendes, genau festgelegtes Mandat erteilt. Damit hatte Karlsruhe den parlamentarischen Entscheidungsvorbehalt für jegliches militärisches Engagement der Bundesrepublik als notwendige Bedingung festgelegt. Die Regierung durfte nicht allein über Einsätze, wie in den geprüften Fällen, entscheiden. Zugleich war aber auch die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung,

um Einsatzoptionen der Bundeswehr klar festzuschreiben, entfallen, die die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag befürwortet hatte.

Auf der geklärten rechtlichen Basis wirkten Bundeswehreinheiten in den folgenden Jahren an den von der UNO beschlossenen und von WEU und NATO durchgeführten Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien während des Bosnienkonflikts mit. Diese Ausweitung der militärischen Einsätze Deutschlands brachte der Bundesregierung auch eine neuartige sicherheitspolitische Aufwertung in diplomatischer Hinsicht: An der auf Drängen der UN-Sicherheitsratsmitglieder USA, Russland, Großbritannien und Frankreich gebildeten so genannten Kontaktgruppe, welche die internationalen Anstrengungen zur Beilegung des Bosnienkonfliktes bündeln und lenken sollte, wurde die Bundesrepublik beteiligt.

Nach dem Bosnienkonflikt, der durch das verstärkte militärische Eingreifen der NATO unter Federführung der USA im Sommer 1995 und die amerikanisch dominierten Friedensverhandlungen von Dayton (Ohio) mit den jugoslawischen Konfliktparteien im November des gleichen Jahres beendet wurde, erfolgte erneut eine Ausweitung der deutschen militärischen Beteiligung im Zusammenhang mit den Jugoslawienkonflikten: Ab Ende 1995 beteiligte sich die Bundeswehr an den Friedenssicherungsmaßnahmen der NATO in Bosnien und Herzegowina (IFOR/SFOR) auf der Basis eines UN-Mandates. Damit waren deutsche Soldaten erstmals an einem längerfristig angelegten Stabilisierungseinsatz in einem Land beteiligt, dessen innere und äußere Sicherheit bis heute von der internationalen Staatengemeinschaft abgesichert wird.

Deutscher Anteil am NATO-Wandel

Mit der Ausweitung des militärischen Engagements in den neuen Konflikten nach Ende der Ost-West-Konfrontation ging auch die Beteiligung der Bundesrepublik an der Veränderung der sicherheitspolitischen Strukturen des Westens einher. Im Mittelpunkt deutschen Interesses stand zunächst die Bewahrung des „Sicherheitsankers" NATO. Er sollte auch der größeren Bundesrepublik über die Beistandsklausel militärischen Rückhalt bei Bedrohungen bieten, wie sie durch Instabilitäten im Osten Europas, etwa durch die zerfallende Sowjetunion, entstehen konnten. Dies war aus Sicht der Bundesregierung auch aus Gründen der inneren Sicherheit alternativlos, da bis Ende August 1994 auf dem Territorium der früheren DDR noch Einheiten der ehemaligen Sowjettruppen stationiert waren, ursprünglich rund 340 000 Soldaten.

Die Bundesregierung agierte zudem als treibende Kraft bei der Strukturreform der NATO und bei der Schaffung neuer Kooperationsinstrumente (z.B. *Allied Rapid Reaction Corps*, ARRC). Die Stationierung derartiger multinationaler Einheiten auf deutschem Boden sollte sowohl die künftige Präsenz amerikanischer und britischer Truppen sichern als auch die Fortsetzung der engen westlichen Truppenverflechtung zum eigenen Schutz gewährleisten. Damit beendete die Bonner Führung auch Spekulationen über den Aufbau europäischer Verbände als parallele Struktur zu den neuen NATO-Instrumenten, wie es Frankreichs Präsident Mitterrand in dem zusammen mit Kanzler Kohl angeregten Eurokorps beabsichtigte hatte.

Neben den bündnisinternen Strukturentscheidungen war die von deutschen Sicherheitspolitikern stark beeinflusste *„Out-of-Area"*-Diskussion, also die Ausweitung des NATO-Aktionsrahmens über das Vertragsgebiet des Bündnisses hinaus, von großer Bedeutung. Damit wurde die Übernahme weitreichender sicherheitspolitischer Stabilisierungsaufgaben möglich, wie sie angesichts der neuen, überwiegend innerstaatlichen Konflikte (Somalia, Jugoslawien) notwendig wurden. Dieser Wandel des militärischen Handlungsspektrums der NATO ermöglichte erst die Unterstützung der Vereinten Nationen beispielsweise bei der Sanktionsüberwachung im ehemaligen Jugoslawien.

Die Regierung Kohl/Kinkel trug diese Anpassungsschritte an die neuen geografischen und inhaltlichen Handlungsanforderungen trotz der bis zum Bundesverfassungsgerichtsurteil 1994 anhaltenden innenpolitischen Kontroversen über deren Rechtmäßigkeit mit. Daneben stand die Ausweitung der Stabilitätsgarantien der NATO nach Osten auf der Tagesordnung. Das Bemühen der MOE-Staaten, bei ihrer sicherheitspolitischen Neuorientierung schnell Anschluss an die westlichen Sicherheitsstrukturen – mit der Beistandsgarantie der USA im Zentrum – zu bekommen, wurde von der Bundesregierung grundsätzlich unterstützt, da so die militärische Entwicklung in der Nachbarschaft Deutschlands geklärt wurde. Zunächst ging es noch nicht darum, die Zahl der NATO-Mitglieder zu erhöhen, vielmehr sollten die sicherheitspolitischen Kooperationsbeziehungen intensiviert und ein geeignetes Dialogforum zwischen den NATO-Mitgliedern und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten etabliert werden. Der erste Schritt war die Gründung des NATO-Kooperationsrates im Dezember 1991 auf Vorschlag der Außenminister James Baker (USA) und Genscher. Darauf folgte 1994 die ebenfalls allen MOE- und GUS-Staaten angebotene „Partnerschaft für den Frieden" (PfF) der NATO, in deren Rahmen die Maßnahmen der Vertrauensbildung auf Austauschprogramme von Offizieren, gemeinsame Manöver und Ausbildungsunterstützung ausgeweitet wurden. Trotz anfänglichen russischen Widerstands gegen diese enge militärpraktische Kooperation entwickelte sich die PfF als der erhoffte gesamteuropäische Stabilisierungsbeitrag. Auf dieser Basis erfolgte im Sommer 1997 der Beschluss zur ersten NATO-Osterweiterung, für den der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühe jahrelang intensiv auf allen Seiten geworben hatte. Mit dem 1999 vollzogenen Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns zur NATO erreichte die Bundesregierung eines ihrer wesentlichen sicherheitspolitischen Strukturziele: Der bewährte Stabilitätsrahmen der westlichen Allianz wurde nach Osten auf die deutschen Nachbarstaaten ausgedehnt.

Die erste NATO-Osterweiterung war besonders bemerkenswert, da die Bundesregierung sowohl die zunächst sehr widerstrebende US-Regierung überzeugen konnte als auch wesentlich dazu beitrug, den zeitweise massiven Widerstand des russischen Präsidenten Boris Jelzin zu überwinden. Dabei halfen nicht zuletzt die seit dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion 1991 kontinuierlich ausgebauten deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen: Als mit Abstand größter westlicher Handelspartner leistete die Bundesrepublik in den ersten Jahren nach der deutschen Einheit über 50 Milliarden US-Dollar an Krediten, Ausfallbürgschaften, Währungshilfen und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen an Moskau. Bis zum Ende der 1990er Jahre, als Russland aufgrund stetig wachsender Einnahmen aus dem Öl- und Gasexport diese Schulden nach und nach zurückzahlte, fungierte die Bundesrepublik als ökonomische Stütze der Großmacht im Osten, die sich aufgrund ihres verloren gegangenen Supermachtstatus in der Identitätskrise befand.

Militäreinsatz im Kosovo

Die grundsätzlichste Veränderung in der Sicherheitspolitik des vereinten Deutschlands erfolgte im Zuge des Kosovokonfliktes in den Jahren 1998 und 1999. Der gewaltsame Konflikt zwischen Serben und Kosovaren wurde erst nach einem massiven militärischen Einsatz der NATO unter Mitwirkung der Bundeswehr im Juni 1999 beendet. Deutsche Vermittlungsansätze im Sommer 1998 und die Unterstützung der britisch-französischen Verhandlungen mit den Konfliktparteien in Rambouillet durch die rot-grüne Bundesregierung zu Beginn der deutschen EU-Präsidentschaft 1999 blieben letztlich erfolglos. Der von den USA und Großbritannien als glaubwürdige Drohkulisse geforderte und im Oktober 1998 von allen NATO-Partnern bereits beschlossene Einsatzbefehl des Bündnisses wurde nach dem erneuten Ausbruch der Kämpfe im Januar 1999 und dem Scheitern von Friedensverhandlungen im März 1999 umgesetzt. Trotz mehrfacher Verurteilung der serbischen Aggression durch den UN-Sicherheitsrat 1998 erfolgte der Einsatz der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien aufgrund der Ablehnung Russlands und Chinas letztlich ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates.

Die Mitwirkung der Bundeswehr an den NATO-Luftschlägen entfachte eine neuerliche innenpolitische Diskussion in der Bundesrepublik darüber, ob der Einsatz militärischer Mittel notwendig und berechtigt sei, einen innerstaatlichen Konflikt zu beenden sowie eine mögliche humanitäre Katastrophe abzuwenden. Die in der Regierungsverantwortung stehenden Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen waren sichtbar gespalten bei der Unterstützung der eigenen Führung, weil sie das völkerrechtlich umstrittene Vorgehen des atlantischen Bündnisses ohne eine formale Legitimierung durch die Vereinten Nationen nicht geschlossen unterstützten.

Die Debatte wurde zusätzlich durch eine diffuse Informationslage über die tatsächliche humanitäre Situation im Kosovo im Frühjahr 1999 erschwert. Zudem nutzten Regierungsvertreter Berichte über wieder aufflammende Kämpfe, Vertreibungspläne und Massaker zur Rechtfertigung der militärischen Eingriffsentscheidung und überzeichneten sie gleichzeitig in ihrer Bedeutung: So behauptete das Verteidigungsministerium, die Existenz eines „Hufeisenplans" zur systematischen Vertreibung der kosovo-albanischen Bevölkerung zu kennen, oder Verteidigungsminister Scharping erklärte bei einem Besuch im ehemaligen Konzentrationslager Auschwitz: „Die Bundeswehr operiert im Kosovo, um ein neues Auschwitz zu verhindern". Ähnlich äußerte sich Außenminister Fischer: „Ich habe nicht nur gelernt: Nie wieder Krieg. Ich habe auch gelernt: Nie wieder Auschwitz."

Auch wegen der möglicherweise vergebenen Verhandlungschancen in Rambouillet, der problematischen Unterstützung der kosovo-albanischen Untergrundarmee *(Ushtria Çlirimtare e Kosovës,* UÇK) als nationalistischer Terrorgruppe sowie der zunehmenden Gefährdung der Zivilbevölkerung durch die NATO-Luftangriffe und der endgültigen Abkehr von der „Kohl-Doktrin" blieb der NATO-Einsatz umstritten.

Nach dem Einlenken des jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević im Juni 1999 beauftragte der UN-Sicherheitsrat die NATO-geführte KFOR mit der Absicherung des Waffenstillstandes. Der qualitative Unterschied für die Bundeswehr bei der KFOR-Beteiligung gegenüber den vorausgehenden Missionen IFOR und SFOR in Bosnien und Herzegowina bestand darin, dass die deutschen Einheiten nunmehr die Verantwortung für einen eigenen militärischen Sektor (Prizren) trugen und so eine weitgehend gleichberechtigte militärische Rolle wie die Partner USA, Großbritannien und Frankreich übernahmen. Insgesamt waren im Rahmen von SFOR und KFOR Ende der 1990er Jahre rund 10 000 Bundeswehrsoldaten auf dem Balkan stationiert, womit zum damaligen Zeitpunkt die Belastungsgrenze als erreicht galt.

Neben der militärischen Absicherung des Waffenstillstands im Kosovo unterstützte die Bundesregierung auch stark den zivilen und ökonomischen Wiederaufbau in der Region im Rahmen des „Stabilitätspaktes für Südosteuropa", der unter deutschem EU-Vorsitz im Juni 1999 beschlossen wurde. Im Kosovo bemühte sich die rot-grüne Bundesregierung zudem in den folgenden Jahren, durch massive administrative und finanzielle Hilfe für die Übergangsverwaltung UNMIK unter dem Dach der UNO politische und rechtliche Strukturen zu schaffen. Dennoch blieb die Sicherheitslage im Kosovo, dessen 2008 einseitig erklärte Unabhängigkeit von Serbien bisher nicht allgemein anerkannt wurde, nicht zuletzt aufgrund der starken Verbreitung von Korruption und Vetternwirtschaft weiterhin instabil.

Von März bis Juni 1999 beteiligte sich die Bundeswehr an den umstrittenen Luftangriffen der NATO gegen Ziele in Jugoslawien – ohne Mandat der Vereinten Nationen. Zerstörte Brücke im nordserbischen Novi Sad, April 1999

picture-alliance / dpa / epa Victor Vasenin

Folgen des 11. September 2001

Das Ringen um ein neues transatlantisches Verhältnis, das auf der NATO und der neu geschaffenen ESVP basierte und die 1990er Jahre geprägt hatte, wurde durch die islamistischen Terroranschläge auf die USA vom 11. September 2001 jäh beendet. Bundeskanzler Schröder erklärte dem amerikanischen Präsidenten George W. Bush seine „uneingeschränkte Solidarität", woraus sich für die Bundesregierung ein weitreichender Mitwirkungszwang ergab. Die erstmalige Feststellung des Verteidigungsfalls gemäß Art. 5 des NATO-Vertrags durch alle Bündnispartner verstärkte diese Tendenz. Die Regierung Bush forderte für ihr Vorhaben eines weltweiten „Krieges gegen den Terror" mit Fokus auf das Terrornetzwerk Al Qaida von Osama bin Laden und die Taliban in Afghanistan auch die militärische Unterstützung Deutschlands. Die Diskussion über die Rechtmäßigkeit und den Sinn einer militärischen Beteiligung an einem internationalen Afghanistaneinsatz auf der Basis eines UN-Sicherheitsratsbeschlusses (ISAF) führte die rot-grüne Regierungskoalition im November 2001 in eine Zerreißprobe. Nur indem er die Entscheidung zur Entsendung deutscher Soldaten mit der Vertrauensfrage verknüpfte, gelang es Bundes-

kanzler Schröder, die Unterstützung der Regierungsfraktionen im Bundestag für den Einsatz zu bekommen.

Während das militärische Engagement in Afghanistan in der deutschen Bevölkerung zwar anfangs auf Widerstand, aber auf keine grundlegende Ablehnung stieß, waren die weitergehenden Verfahren zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus kaum noch mehrheitsfähig. Die Rhetorik von der „Achse des Bösen" (Irak, Iran, Syrien und Nordkorea), welche die US-Regierung ab Frühjahr 2002 entwickelte, und ihre Überlegungen zu einem möglichen Feldzug gegen den Irak wollten weder die Bundesregierung noch viele andere europäische Regierungen mittragen. Dem zunächst engen deutsch-amerikanischen Schulterschluss nach den Terroranschlägen von New York und Washington folgte ab Sommer 2002 ein sicherheitspolitisches Zerwürfnis mit den USA, welches das transatlantische Verhältnis auf eine bisher einmalige Zerreißprobe stellte: Im beginnenden Bundestagswahlkampf bekundete Bundeskanzler Schröder die Absicht, Deutschlands Vorgehen von einer eigenständigen sicherheitspolitischen Bewertung abhängig zu machen, was nach bisherigem transatlantischem Verständnis schwer mit einer weiterhin engen Bindung an die USA vereinbar war. Zwar traf diese Entscheidung der Bundesregierung, sich von der US-Regierung und deren Bemühen, eine „Koalition der Willigen" gegen den Irak zusammenzustellen, zu distanzieren, auf starke Unterstützung der Bevölkerung. Jedoch erwies sich diese deutsche Festlegung noch vor einer Entscheidung des UN-Sicherheitsrates als sicherheitspolitisches Problem, da so die Suche nach einer gemeinsamen Position der Europäer von vornherein ausgeschlossen war. Diese transatlantische und innereuropäische Kontroverse verschärfte sich Anfang 2003 durch den Schulterschluss Deutschlands mit Frankreich und Russland gegen den Irak-Feldzug einer US-geführten Koalition, den diese im März 2003 auf der Basis fingierter Beweise ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates begann.

Dennoch führte der Streit weder zum grundsätzlichen Bruch zwischen den NATO-Partnern noch mit Russland. Dies zeigte die Einigung auf eine zweite, diesmal große NATO-Osterweiterungsrunde beim Prager NATO-Gipfel im November 2002, zu der sogar die russische Führung – unter den Vorzeichen des gemeinsamen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus – ihre Zustimmung gegeben hatte. Präsident Putin setzte sich damit über eine der „roten Linien" aus der Amtszeit Jelzins hinweg und stimmte auch der Aufnahme der baltischen Staaten zu, wodurch das westliche Bündnis bis an die Grenzen Russlands (Kaliningrad) vorrückte.

Die trotzdem fortbestehende Brisanz der NATO-Ausdehnung nach Osten kam im Streit zwischen Washington und Moskau über die Errichtung eines amerikanischen Raketenabwehrsystems mit Basen in Polen und Tschechien sowie einen NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine zum Ausdruck, die Präsident Bush in seinen letzten Amtsjahren vorangetrieben hatte. In beiden Konflikten bemühte sich die Bundesregierung um eine vermittelnde Rolle unter stärkerer Berücksichtigung der russischen Interessen; eine Entschärfung beider Streitpunkte wurde jedoch erst möglich, als der neue amerikanische Präsident Obama 2009 einen anderen, am Dialog mit Moskau orientierten Kurs einschlug.

Problemfall Afghanistan

Während der Streit über den Irak-Krieg die transatlantischen Beziehungen schwer belastete, hielten die NATO-Mitglieder unvermindert an ihrem gemeinsamen Afghanistan-Engagement fest, das sowohl die ISAF im Namen der UNO als auch die *„Operation Enduring Freedom"* im amerikanischen Anti-Terrorismus-Feldzug umfasste. Die Bundeswehr hat mehrfach zentrale Kommandeursposten der ISAF inne, deren Leitung die NATO ab 2003 übernahm.

Neben dem militärischen Engagement zur Stabilisierung der Waffenruhe, das die Bundeswehr Ende 2003 über Kabul hinaus auf den Nordosten Afghanistans um Kundus mittels eines Regionalen Wiederaufbauteams (PRT) ausweitete, leistet die Bundesrepublik seither in großem Umfang zivile Aufbauunterstützung. Dabei kommt der kombinierte zivil-militärische Ansatz der Bundesregierung zum Ausdruck, der neben militärischer Sicherung und Ausbildung von afghanischen Sicherheitskräften Entwicklungs- und Wiederaufbauhilfe beispielsweise im Bildungssektor und bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen vorsieht.

Angesichts eines neuerlichen Erstarkens der Taliban, die mit gezielten Anschlägen gegen die internationalen Bemühungen um den Wiederaufbau und die Stabilisierung Afghanistans vorgehen, wird auch das deutsche Engagement in der Region

Die Terrorangriffe vom 11. September 2001 auf die USA lösten zunächst eine Solidaritätswelle in der deutschen Bevölkerung aus. Kundgebung in Berlin am 14. September 2001

picture-alliance / ZB / Peer Grimm

Der Angriff der US-Armee auf den Irak führte dagegen zu großen Protesten bei den Deutschen. Demonstration in Berlin vor der US-Botschaft 2003

AP / Jan Bauer

innenpolitisch erneut in Frage gestellt. In Anbetracht deutlich steigender Gefallenenzahlen wird es zunehmend schwieriger, den Bundeswehreinsatz vor der deutschen Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Gleichzeitig steigt der Druck der Kriegskoalitionäre zur Ausweitung des deutschen Engagements und die Beendigung des internationalen Einsatzes erscheint aufgrund der dann zu erwartenden weiteren Destabilisierung der Gesamtregion (mit dem Nachbarland Pakistan) bislang nicht als realistische Option.

Der deutsche Afghanistan-Einsatz ist wegen des fraglichen Erfolgs bei der Stabilisierung und dem Wiederaufbau ziviler Strukturen symptomatisch für die Problematik der deutschen Sicherheitspolitik: Innenpolitisch fehlt ein breiter Konsens der Parteien und der Bevölkerung, welche Ziele mit welchem Mitteleinsatz erreicht werden sollen; genauso gibt es keine klare Vorstellung davon, welche Änderungen am bisherigen, immer weniger erfolgreichen Kurs vorgenommen werden müssen. Eine deutliche Distanzierung von innerafghanischen Kräften, die Korruption, Gewalt und Drogenhandel fördern, sowie eine klärende Aussprache mit den Partnern bei ISAF und *Enduring Freedom* über eine gemeinsame militärische Zielsetzung und Vorgehensweise sind beispielsweise Maßnahmen, die viele Experten für förderlich halten, um die sicherheitspolitische Mission in Afghanistan acht Jahre nach Entsendung der ersten Bundeswehreinheiten gegenüber der eigenen Bevölkerung glaubwürdig vertreten zu können.

Truppen in Afghanistan

Isaf-Soldaten nach ausgewählten Herkunftsländern (Gesamt: 71 030 aus 43 Staaten)

Quelle: Isaf (Stand: 22. Oktober 2009), FR/Budziak

Ein Prinzip auf dem Prüfstand

Tiefer könnte die Kluft kaum sein. Immer raffinierter sind die High-Tech-Waffen westlicher Armeen an den verschiedenen Kriegsschauplätzen dieser Welt. Mehr als sieben Milliarden Euro – gut ein Viertel des Verteidigungsetats – gibt allein die Bundeswehr pro Jahr für „militärische Beschaffungen" aus. Doch der Einsatz dieser Waffen folgt einer archaischen Logik: Töte deinen Feind, bleib selbst am Leben! Entgegen der landläufigen Annahme, die Arsenale des späten 20. und 21. Jahrhunderts ermöglichten einen humaneren Krieg als in früheren Jahrhunderten, ist eine zusätzliche Verrohung eingetreten, die in der Verbalcamouflage der Militärs unter dem Stichwort „Kollateralschaden" firmiert: Der Kämpfer bleibt in maximaler Distanz zu seinem Gegner. Dessen Tod geht ihm ebenso wenig nahe wie das Sterben unbeteiligter Zivilisten.

[...] Krieg bleibt ein schmutziges Geschäft. Sich daran zu beteiligen, ist den Deutschen fünf Jahrzehnte erspart geblieben. Erst wollten die anderen Nationen die Söhne der Aggressoren von 1939 bis 1945 nicht als Kombattanten, später genügten ihnen deutsches Geld und Rüstungsgüter. Diese Abstinenz hat in Deutschland eine Mentalität begünstigt, die sich als besonders friedliebend oder als besonders zimperlich betrachten lässt. Klar ist, dass militärische Formensprache, soldatisches Gepränge und patriotisch aufgeladenes Pathos nirgends auf so wenig Resonanz stoßen wie in Deutschland.

Nach dem verbrecherischen Weltkrieg liegt es nahe, die Aversion gegen das Militärische mit einer kollektiven Läuterung zu erklären, mit einem aus der Erfahrung genährten Misstrauen gegen den Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. Aber das ist zu optimistisch gedacht. Tatsächlich sind die Deutschen weniger kriegsmüde als kriegsentwöhnt. Das ist nicht vorwurfsvoll gemeint und erst recht nicht bedauernd, sondern beschreibt das historische Privileg einer Nation von Pazifisten umständehalber. Jedenfalls brauchten sich Generationen von Vätern und Müttern nur theoretisch – wenn überhaupt – mit dem Gedanken zu befassen, dass ihre Söhne aus der Fremde in Zinksärgen nach Deutschland zurückkehren könnten. Andere Völker dagegen, denen Hitlers Vernichtungskrieg nicht weniger Tod oder Verderben gebracht hatte als den deutschen Angreifern, haben auch nach 1945 immer wieder Soldaten in den Kampf geschickt und deren Tod als eine Art „Bürgerpflicht" betrachtet – schmerzlich zwar, aber doch ehrenvoll.

Ein Ende des deutschen Sonderwegs war nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Wiedervereinigung absehbar und im Rahmen internationaler Bündnisstrukturen wie UN, Nato und EU unvermeidbar. Angekommen in dieser neuen Realität sind die Deutschen noch nicht. Sie schwanken zwischen ethischer Überhöhung militärischen Engagements (wie im Kosovo-Krieg) und moralischer Verdammung (wie im Irak-Krieg). Sie spüren, dass die politische Führung die Lage vernebelt (wie in Afghanistan) und sich scheut, das beim Namen zu nennen, was dort vor sich geht, nämlich Krieg.

Aber womöglich ahnen sie auch, dass Stärke und Tragfähigkeit des zivilen Humus in Deutschland bislang noch nicht dem „Haifa-Experiment" unterzogen werden mussten, von dem der Soziologe Ulrich Beck schreibt. Über Israels Haltung im Nahost-Konflikt, so Beck, müsse man immer so urteilen, als hätte man das Ticket für einen Bus in Haifa in der Tasche. Will sagen: als wäre die Gefahr allgegenwärtig, Opfer eines Selbstmordattentäters zu werden. Solange Deutschland nur „am Hindukusch verteidigt" wird und nicht direkte (terroristische) Angriffe abwehren muss, fällt das Nein zur militärischen Option immer noch vergleichsweise leicht.

Joachim Frank, „Ende des Sonderwegs", in: Frankfurter Rundschau vom 5./6. September 2009

Globale Herausforderungen für den deutschen Multilateralismus

Neben EG und NATO bildete die UNO den festen institutionellen Rahmen für die deutsche Außenpolitik vor 1990, während die ökonomischen Rahmenbedingungen durch die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds (IWF) und das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) gestaltet wurden. Zur Wahrung seiner politischen und wirtschaftlichen Interessen musste das vereinte Deutschland in der Folgezeit seine Außenpolitik darauf ausrichten, die bewährten multilateralen Institutionen und internationalen Kooperationsstrukturen an die Herausforderungen einer globalisierten Ordnung anzupassen und seine bilateralen Beziehungen zu vertiefen.

Globalisierung und Handelsliberalisierung

Der politische Umbruch der Jahre 1989/90 schuf im Zusammenspiel von rapide sinkenden Transportkosten sowie neuen Möglichkeiten in der Informationstechnologie und in der weltweiten Kommunikation die Basis für eine Dynamik in den Weltwirtschaftsbeziehungen, die als Globalisierung bezeichnet wird.

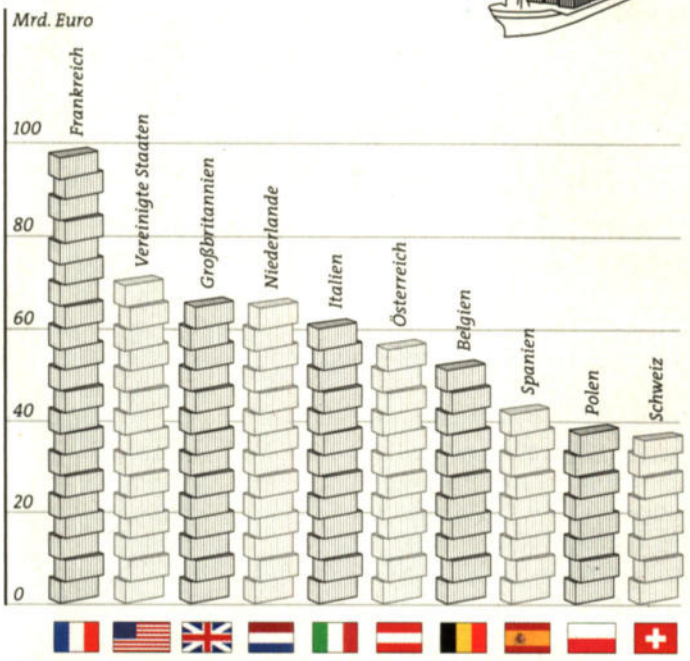
Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks mit seinem geschlossenen Handelssystem forcierten die westlichen Industrienationen die Beseitigung von Wirtschaftsbarrieren. Die Rolle des Motors übernahmen dabei die wirtschaftsstärksten Nationen der G7-Gruppe: USA, Japan, Kanada, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien. Zusammen mit den anderen westlichen Industrieländern setzten sich die deutschen Regierungen kontinuierlich für eine weltweite Beseitigung von Schranken im Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalhandel ein. Neben einer allgemeinen Wohlstandssteigerung sollten weltweite Liberalisierungsschritte für die wettbewerbsfähigen deutschen Unternehmen Vorteile schaffen. Der Abschluss der (nach dem Tagungsort genannten) Uruguay-Runde des GATT 1993 und die damit verbundene Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1994 schufen hierfür verbesserte Rahmenbedingungen. Die Chancen der damit weiter voranschreitenden Globalisierung und Liberalisierung von Waren- und Dienstleistungsmärkten wurden von den deutschen Regierungsverantwortlichen zunächst überwiegend positiv bewertet, da die eigene, stark exportorientierte Wirtschaft auf offene Märkte angewiesen ist.

Mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts kam die weitere Liberalisierung im WTO-Rahmen jedoch ins Stocken: Auf der 2001 in Doha (Katar) ausgerufenen WTO-Entwicklungsrunde forderten die Schwellen- und Entwicklungsländer die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen und wandten sich in diesem Zusammenhang insbesondere gegen den Agrarprotektionismus der Industrieländer. Die EU und USA setzten ihre Korrekturversprechen jedoch nur halbherzig um, weswegen der Abschluss der WTO-Entwicklungsrunde scheiterte.

Der WTO-Rahmen bot für die Bundesrepublik neben der Vervollständigung des EU-Binnenmarktes, innerhalb dessen die Bundesrepublik traditionell den Großteil ihres Wirtschaftsaustausches organisiert, gute Bedingungen, um die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu traditionellen und neuen Partnern weltweit auszubauen.

Auch unter den Vorzeichen der Globalisierung mit dem Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte und sich öffnender Märkte in Osteuropa und in Asien bildete die transatlantische Wirtschaftsverflechtung weiterhin einen Schwerpunkt. Die deutsch-amerikanischen Unternehmensaktivitäten (Ausländische Direktinvestitionen, Unternehmensansiedlungen, *Joint Ventures*/Gemeinschaftsunternehmen) und Handelsbeziehungen haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten trotz gelegentlicher politischer Verstimmungen (Irak-Krise 2002/03) und fortbestehender Handelskontroversen, zum Beispiel über Agrarsubventionen, Hormonfleisch und Gentechnik, weiter intensiviert.

Die größten Handelspartner Deutschlands 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009

Deutschlands Wirtschaft ist stark exportorientiert. Auf dem Volkswagen-Autoterminal in Emden stehen 2009 die Fahrzeuge zur Verschiffung bereit.

picture-alliance / dpa / Ingo Wagner

Nach dem Vorbild der weltweit tätigen amerikanischen Großkonzerne entwickelten sich seit den 1990er Jahren auch viele deutsche Unternehmen zu *„global players"*. Durch Fusionen, Übernahmen, die Bildung strategischer Allianzen, aber auch Unternehmensspaltungen änderten diese ihren Charakter, ihre Größe und ihre Zielrichtung teilweise erheblich, um als multinationale Unternehmen im weltweiten Wettbewerb bestehen zu können.

Aufstieg Chinas zur Wirtschaftsmacht

Bereits vor 1990 waren asiatische Wirtschaftsmächte, allen voran Japan und Südkorea, insbesondere im Automobilbau, bei der Unterhaltungselektronik oder im Schiffsbau zu starken Konkurrenten deutscher Unternehmen auf den heimischen und internationalen Märkten geworden.

China kam mit der Einführung seiner „sozialistischen Marktwirtschaft" 1992 hinzu. Sein rasantes Wirtschaftswachstum, mit jährlichen Steigerungsraten des Bruttoinlandsprodukts von teilweise über zehn Prozent und Zuwächsen beim Außenhandel um circa 20 Prozent in den letzten Jahren, machte es für alle etablierten Wirtschaftsmächte zum gefürchteten Konkurrenten und zugleich begehrten Wirtschaftspartner. China unterscheidet sich dabei durch seine immense Bevölkerungsgröße und die spezifische Mischung aus kommunistischer Herrschaft und kapitalistischer Wirtschaftsweise von allen anderen Staaten.

Trotz des zunehmenden Außenhandelsdefizits mit China, das auf den westlichen Märkten in weiter steigendem Maße Massenkonsumartikel und Textilien absetzt, sprachen sich die Regierungen der großen Industriestaaten dafür aus, China im Jahr 2001 in die WTO aufzunehmen und damit die eigenen Märkte weiter zu öffnen. Bedingung war die Einhaltung der WTO-Regeln zum Schutz geistigen Eigentums und von Urheberrechten, zum Beispiel in der Musikbranche, sowie ein verstärkter staatlicher Kampf gegen Raubkopien und Markenpiraterie. Mit dem WTO-Beitritt intensivierten deutsche Großunternehmen aus den Bereichen Automobilbau, Anlagenbau, Hochtechnologie, Telekommunikation, Chemie und Stahl ihre Aktivitäten, um am wachsenden chinesischen Markt durch Exporte und Direktinvestitionen stärker teilhaben zu können; flankiert wurden diese bilateralen Unternehmensaktivitäten durch außenpolitische Maßnahmen wie breit angelegte Regierungskooperationen in Forschung und Bildung.

Die von den Wirtschaftskontakten geprägten politischen Beziehungen schwankten seit 1989 (Tiananmen-Massaker) oftmals zwischen dem Anliegen, die Chancen deutscher Unternehmen in China aktiv zu fördern (so nahmen Unternehmensdelegationen an Staatsbesuchen teil, um Kontakte zu knüpfen) und der meist nur kurzfristigen Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen. Obwohl im Jahr 2000 ein deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog etabliert worden war, der das starke chinesische Interesse an deutschem Zivil-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht verdeutlicht, wurden politische Divergenzen, zum Beispiel in der Tibet-Frage, angesichts der starken internationalen Konkurrenz um Anteile am boomenden chinesischen Markt nur noch selten offen ausgetragen (Dalai Lama-Besuch in Berlin 2007, siehe S. 49). Hierin wird die inzwischen unbestrittene Stellung Chinas als Weltwirtschaftsmacht deutlich, die aufgrund der erheblichen Handelsüberschüsse mit allen westlichen Industrieländern über die weltweit größten Devisenreserven verfügt und nach der Position des „Export-Weltmeisters" greift, welche die Bundesrepublik seit 2003 inne hat.

Neben dem Aufstieg Chinas wächst auch die Bedeutung weiterer Länder für die Weltwirtschaft, mit denen die Bundesrepublik teilweise bereits intensive politische und ökonomische Beziehungen unterhält: Indien, das sich mit seinem Milliardenvolk als Standort für Technologie, Telekommunikationsdienstleistungen und Softwareentwicklung auf dem Weg zum nächsten Wirtschaftsgiganten Asiens befindet; das wirtschaftlich und politisch dynamische Südafrika als Vorreiter Afrikas sowie Brasilien, das als dominierendes Mitglied im südamerikanischen Regionalverbund MERCOSUR die EU im Agrarbereich mittlerweile offen herausfordert.

Wandel der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen

Neben diesen Wirtschaftskontakten hat sich die ökonomische Kooperation mit Russland stark verändert, ohne dass der multilaterale Rahmen (WTO) hierfür ausschlaggebend gewesen wäre: Die Bundesrepublik, bis weit in die 1990er Jahre hinein wichtigste Kreditgeberin und Fürsprecherin Moskaus in den internationalen Finanzorganisationen, geriet als traditionelle Importeurin fossiler Energieträger wie die meisten anderen EU-Mitglieder aufgrund der wenig diversifizierten Importstruktur von Öl und Gas in zunehmende Abhängigkeit von Russland (bei Gas zu 40 Prozent). Bundeskanzler Schröder baute pragmatische, effizienzorientierte, enge Kooperationsbeziehungen zu Präsident Putin auf und versuchte, als Vermittler und „Scharnier" des wieder nach weltweiter Anerkennung strebenden Russlands gegenüber den westlichen Partnern zu agieren; dass der deutsche Regierungschef innenpolitische Missstände in Russland wie die Einschränkung von demokratischen Grundrechten und Rechtsstaatsprinzipien dabei wenig berücksichtigte, wurde in Deutschland heftig kritisiert.

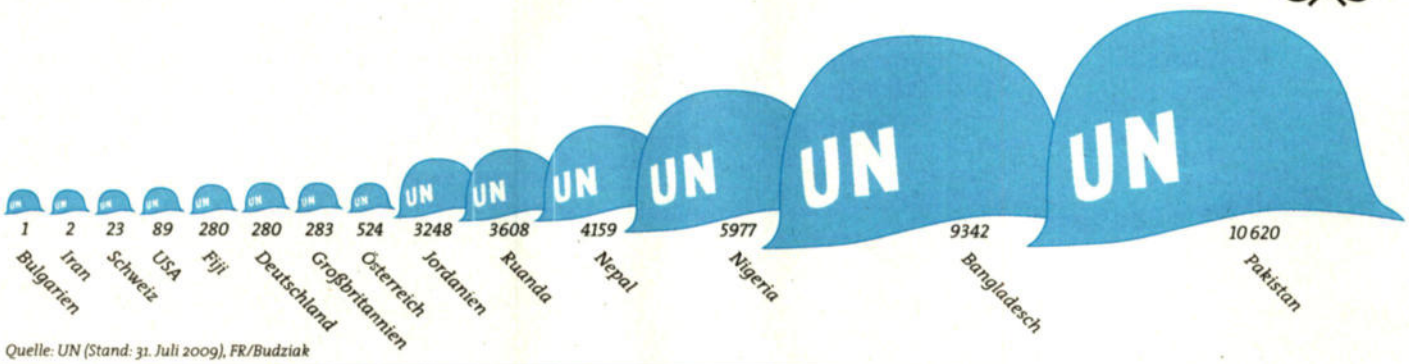
Kritik unter den europäischen Partnern erntete Kanzler Schröder, als er mit dem Vertragsabschluss zum Bau einer Ostsee-Pipeline zwischen der russischen und der deutschen Ostseeküste im September 2005 Deutschland eine bevorzugte Position bei der Energieversorgung durch Moskau sicherte: Traditionelle europäische Transitländer für russische Erdgaslieferungen, vor allem Polen, sahen darin eine Zurücksetzung bei der Versorgungssicherheit.

Die Bundesrepublik importiert einen Großteil ihres Gas- und Erdölbedarfs aus Russland. Die osteuropäischen Staaten sehen die bundesdeutschen Beziehungen zu Russland häufig mit kritischem Blick.

picture-alliance / dpa / DB Wintershall

Blauhelme

Soldaten und Polizisten der UN nach ausgewählten Herkunftsländern (Gesamt: 93 530)



Quelle: UN (Stand: 31. Juli 2009), FR/Budziak

Bundeskanzlerin Merkel hielt trotz deutlicher persönlicher Distanzierung von Putin am Ziel der strategischen Partnerschaft mit Moskau fest. Unter eigener EU-Präsidentschaft verfolgte sie 2007 – ausgehend von ersten Überlegungen zu einer gemeinsamen EU-Energiepolitik – eine stärker multilaterale Verhandlungsstrategie gegenüber Russland. Angesichts einer weiterhin fehlenden EU-Politik in diesem Bereich setzte die Große Koalition jedoch anschließend den pragmatischen Kurs in den bilateralen Beziehungen mit dem Hauptziel größtmöglicher eigener Liefersicherheit fort.

Neue internationale Umwelt- und Klimapolitik

Gerade im Bereich der Umweltpolitik war aus deutscher Sicht stets klar, dass global akute Probleme, insbesondere Klimaerwärmung, Umweltzerstörung und Umweltkatastrophen, nur auf dem Wege der multilateralen Kooperation wirksam angegangen werden können. Die Vereinten Nationen bildeten, wie beim Gipfel von Rio de Janeiro 1992, den Ausgangspunkt für Initiativen, die häufig unter Mitwirkung der Bundesregierungen gestartet wurden. Das Kyoto-Abkommen zum internationalen Klimaschutz und zur Reduzierung der weltweiten CO_2-Emissionen aus dem Jahr 1997 war eine der wichtigsten Folgeaktivitäten von Rio. Die Bundesrepublik hat sich dem Klimaschutz durch die Ansiedlung des verantwortlichen UN-Sekretariats (UNFCCC) in Bonn besonders verschrieben (die UN-Stadt Bonn beherbergt mittlerweile 19 UN-Organisationen mit Umwelt- und Entwicklungsschwerpunkt). Gerade im Umweltbereich zeigte sich auch der Wandel der Akteursstruktur in gesellschaftlich intensiv diskutierten Bereichen der internationalen Beziehungen, da in der Folge des Rio-Gipfels in wachsendem Maße Nichtregierungsorganisationen (NROs) als Vertreterinnen der Zivilgesellschaft an den unterschiedlichen Verhandlungen beteiligt sind. Das Kyoto-Regime steht sowohl für die Chancen des Multilateralismus als auch für dessen Grenzen: Im Verbund mit anderen Staaten können Projekte wirksam vorangetrieben und zögerliche Partner zur Mitwirkung motiviert werden. Das Ausscheren zentraler Akteure, wie der USA unter Präsident Bush beim Klimaschutz, war damit aber nicht zu verhindern. Trotz der Festschreibung des Klimaschutzes in der G8-Erklärung von Heiligendamm 2007 auf deutsches Drängen stehen verbindliche Reduktionszusagen des weltweit größten Erzeugers klimaschädlicher Gase auch unter der Regierung Barack Obamas weiterhin aus. Hinzu kommt die noch weiter reichende Zukunftsaufgabe, die bevölkerungsreichen Schwellenländer China und Indien in die künftigen Klimaschutzregime zu integrieren: Ohne ihre Kooperationsbereitschaft werden die CO_2-Emissionen ohnehin weiter steigen.

Schwerpunkte deutscher UNO-Politik

Die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten zwar nicht grundlegend gewandelt, sie wurde aber nach dem Ende des Ost-West-Konflikts deutlich profilierter. Das deutsche Engagement für die Ziele der Vereinten Nationen wird durch den Finanzierungsanteil am UN-Haushalt und an UN-Friedensmissionen von knapp neun Prozent sichtbar, womit die Bundesrepublik hinter den USA und Japan an dritter Stelle steht.

Die Ausweitung des deutschen sicherheitspolitischen und militärischen Engagements hatte eine weitergehende Mitwirkung an UN-Friedenssicherungseinsätzen zur Folge: Beginnend mit Sanitäts- und Nachschubeinheiten in Kambodscha und Somalia 1992/93, über die Beteiligung an Sanktionsüberwachungs- und Friedenssicherungsmaßnahmen im ehemaligen Jugoslawien ab 1992, bis hin zur Übernahme von militärischer Führungsverantwortung im Rahmen der UN-mandatierten ISAF in Afghanistan ab 2002 und der UNIFIL im Libanon ab 2006. Die Bundesregierungen haben sich darüber hinaus seit 1998 verbindlich verpflichtet, an UN-Einsätzen mitzuwirken und im Bedarfsfall schnell deutsche Einheiten im Rahmen des *UN-Stand By Arrangement-System* (UNSAS) bereitzustellen. Insgesamt wirkte die Bundesrepublik seit 1990 an über 20 Friedensmissionen mit, die die UNO entweder in Eigenregie durchführte (UN-Missionen) oder zu denen sie andere Organisationen bzw. Staatenkoalitionen ermächtigte (UN-mandatierte Missionen). Diese grundsätzlich sehr konsequente Unterstützung der UNO, mit der Selbstbindung an die Letztentscheidung des UN-Sicherheitsrates über militärische Einsätze, durchbrach lediglich die rot-grüne Regierung 1999, als sie sich an den NATO-Militärschlägen im Kosovo ohne Sicherheitsratsmandat beteiligte.

Angesichts des unbestrittenen, jahrzehntelangen Engagements für die Stärkung der UNO strebten die Bundesregierungen im Zuge der UNO-Reformdiskussion seit der Mitte der 1990er Jahre nach einer formalen Statusaufwertung durch einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Die von der rot-grünen Bundesregierung im Schulterschluss mit Japan, Brasilien, Indien und Südafrika vertretene Forderung nach Aufnahme bei gleichzeitiger

picture-alliance / Photoshot

Bisher bemühten sich die deutschen Regierungen vergeblich um einen ständigen Sitz ihres Landes im UN-Sicherheitsrat.

picture-alliance / dpa / Bpa Guido Bergmann

Die Thematisierung von Verstößen gegen Menschenrechte kann das Verhältnis zu anderen Staaten belasten. Der Besuch des Dalai Lama bei Bundeskanzlerin Merkel 2007 in Berlin verärgerte Beijing.

Aufstockung der Mitgliederzahl des Sicherheitsrates scheiterte sowohl am Widerstand der bisherigen fünf ständigen Mitglieder als auch an konkurrierenden Vorschlägen anderer Ländergruppen. So erhielt das inzwischen deutlich artikulierte deutsche Selbstbewusstsein, das von vielen Entwicklungsländern als berechtigt angesehen wurde, auch durch die Bedenken langjähriger Partner (u. a. USA, Italien, Frankreich) einen deutlichen Dämpfer.

Ausbau des Menschenrechtsschutzes

Die aktive deutsche Unterstützung des UN-Systems zum Menschenrechtsschutz, das auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Zivil- und Sozialpakt, der Menschenrechtsberichterstattung sowie dem Minderheitenschutz beruht, weitete sich im Laufe der 1990er Jahre auf die Bemühungen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes aus. Angestoßen durch die Erfahrungen mit den Sondergerichtshöfen zu den Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien mit Sitz in Den Haag und zum Völkermord in Ruanda mit Sitz in Arusha hatten die Regierungen Kohl/Kinkel und Schröder/Fischer wesentlichen Anteil daran, dass der internationale Vertrag (Römisches Statut) zur Errichtung eines weltweit handlungsfähigen Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) mit Sitz in Den Haag 1998 abgeschlossen und 2002 wirksam wurde. Die deutschen Bemühungen in diesem Bereich sind der eigenen historischen Belastung durch die Nazi-Diktatur und die Verbrechen des Holocaust geschuldet, aber auch von dem Wunsch getragen, internationale Rechtsstandards fest zu verankern und im Idealfall Rechtsverstöße jeder Art auch international ahnden zu können.

Dieses Engagement für umfassendere Regelungen auf internationaler Ebene ergänzte die langjährigen Bemühungen der Bundesrepublik, die Menschenrechte im direkten, bilateralen Dialog zu stärken. Ein Beispiel hierfür sind die Beziehungen zur Volksrepublik China, die aufgrund der Tibet-Frage, der Inhaftierung von Regimekritikern oder anderer strittiger Menschenrechtsfragen regelmäßig zu Spannungen führen. Auch gegenüber Russland hat Bundeskanzlerin Merkel mehrfach die Inhaftierung von Regierungskritikern sowie die ungeklärten Morde an kritischen Journalisten zur Sprache gebracht.

Dieses öffentliche Eintreten der Bundesregierungen für die strikte Beachtung der Menschenrechte, das zu Zeiten von Präsident Bush angesichts der Auswüchse des Anti-Terrorismus-Kampfes (Guantanamo, Abu Ghraib, CIA-Folter) auch vor den verbündeten USA nicht Halt machte, wird vor dem Hintergrund der politischen und ökonomischen Interessenlage der Bundesrepublik durchaus kontrovers bewertet.

Neue entwicklungspolitische Schwerpunkte

Die Bundesregierungen spielten eine wichtige Rolle bei programmatischen Initiativen zugunsten der Entwicklungsländer. Beim UN-Gipfel des Jahres 2000 wurde die Millenniumserklärung formuliert, die ein Jahr später in einen Katalog mit acht Millennium-Entwicklungszielen (MEZ) einfloss. Das besondere Anliegen, die strukturellen Gründe von Unterentwicklung zu bekämpfen, spiegelte sich in der zentralen Stellung der weltweiten Armutsbekämpfung in MEZ 1 wider. Darüber hinaus flossen bildungspolitische Ziele, Ziele zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Umweltsituation sowie zur Stärkung von Frauen und zum Kampf gegen HIV/Aids in diese Selbstverpflichtung aller UN-Mitglieder bis zum Jahr 2015 ein. Die entwicklungspolitischen Schwerpunkte waren bereits in den 1990er Jahren Gegenstand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und wurden unter der rot-grünen Bundesregierung ab 1998 zur Leitlinie der bilateralen und multilateralen deutschen Anstrengungen.

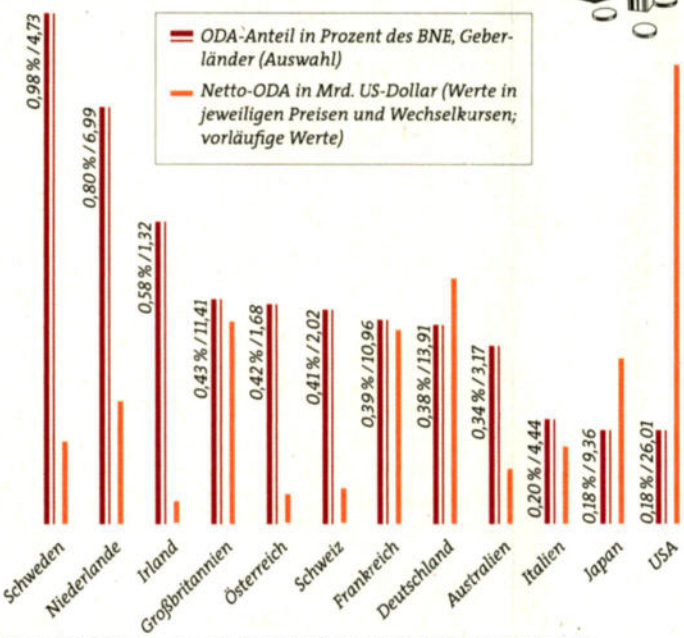
Innerhalb von Weltbank und IWF sowie im Rahmen der G8 war die rot-grüne Regierung eine der Hauptbefürworterinnen einer an den MEZ orientierten Entschuldungs- und Kreditvergabepolitik. Im Verbund mit anderen großen EU-Ländern setzten sich die Bundesregierungen im letzten Jahrzehnt wiederholt für Schuldenerlasse der ärmsten Entwicklungsländer sowie spezielle Unterstützungspakete für Afrika ein (etwa bei den G8-Gipfeln von Köln 1999, Glenneagles 2005 und Heiligendamm 2007). Da die Beschlüsse durch die G8-Staaten nur unvollständig umgesetzt wurden, werden diese positiven Initiativen auch als lediglich symbolische Politik kritisiert.

Neben der Konzentration auf die MEZ reduzierte die Bundesregierung die Zahl der Länder, mit denen Entwicklungszusammenarbeit betrieben wird, im Sinne einer internationalen Arbeitsteilung auf unter 60. Durch die Konzentration auf weniger Staaten soll die Wirkung der Unterstützung deutlich verbessert werden. Zugleich hat die Große Koalition die bilaterale und die multilaterale Entwicklungshilfe (über EU und UNO) bis zum Jahr 2007 um über 50 Prozent gegenüber dem Jahr 2002 erhöht. Der Anteil der öffentlichen Mittel für Entwicklungsländer *(Official Development Assistance,* ODA) stieg dadurch für Deutschland, das weltweit nach den USA der zweitgrößte Geber

von Entwicklungshilfe ist, von unter 0,3 Prozent des Bruttosozialprodukts Ende der 1990er Jahre auf knapp 0,4 Prozent 2008. Zwar blieb damit auch die Regierung Merkel/Steinmeier unter dem seit den 1970er Jahren vereinbarten Ziel der Industrieländer von 0,7 Prozent; zumindest wurde aber eine Trendwende erreicht, zu der sich alle EU-Staaten mit einem Etappenplan verpflichtet haben. Ob und wie die Selbstverpflichtung unter den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise eingehalten werden kann, bleibt abzuwarten.

Die konsequente Verfolgung der MEZ, wie sie die Bundesregierungen seit der Jahrtausendwende im Rahmen von UNO, Weltbank, IWF, G8 und EU zusammen mit ihren europäischen Partnern gefordert haben, wird bis dato durch die mangelnden Zugeständnisse bei der Agrarmarktliberalisierung im Rahmen

Entwicklungshilfe 2008



Quelle: OECD/DAC nach Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 304

Deutsche Netto[1] - ODA 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) (in Mio. €)	6004,7	6064,3	8112,1	8313,4	8978,4	9692,9
1. Bilateral (in Mio. €)	3593,3	3076,8	5991,7	5604,1	5807,3	6283,2
2. Multilateral (in Mio. €)	2411,4	2987,5	2120,4	2709,4	3171,0	3409,8
ODA-Anteil am BNE[2] (in %)	0,28	0,28	0,36	0,36	0,37	0,38
BNE (in Mrd. €)	2118,2	2196,7	2251,2	2335,0	2447,4	2531,9

[1] Netto = abzüglich Tilgungsleistungen und Verkaufserlöse DEG-Beteiligungen;
[2] Bruttonationaleinkommen (Bruttosozialprodukt)

Quelle: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Konkurrenz auf angestammtem Terrain. Schwellenländer als neue Akteure der Entwicklungshilfe

[...] Bisher war Entwicklungshilfe das angestammte Terrain der Industriestaaten. Die alteingesessenen Geberagenturen dieser Staaten finden sich im Entwicklungsausschuss der OECD zusammen (Development Assistance Commitee/DAC), in dessen Rahmen sie gemeinsam die Standards und Praktiken der Kooperation erarbeiten. Doch bereits im Vorfeld der globalen Finanzkrise begann sich abzuzeichnen, dass an einer Einbindung der aufstrebenden Schwellenländer in die internationale Entwicklungshilfearchitektur kein Weg vorbeiführt. Bislang ging man im Westen allerdings davon aus, dass sich letztere den existierenden Strukturen der westlichen Institutionen anpassen würden. Davon kann nun keine Rede mehr sein. [...]

Anders als bei den etablierten Gebern erfolgt die Entwicklungshilfe der Schwellenländer nur in geringem Maße in Form von Schuldenerlässen. Zurückzuführen ist dies schlicht auf die Tatsache, dass die Höhe der ausstehenden Verbindlichkeiten zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern zumeist sehr gering ist. Auch wird lediglich ein geringer Teil der Hilfe in Form von technischer Zusammenarbeit geleistet, denn die einheimische Beraterindustrie der aufstrebenden Staaten ist oft selbst noch unterentwickelt. Folglich bieten die aufstrebenden Staaten ihre Hilfe überwiegend in Projektform an.

[...] China stellt seine Hilfe größtenteils in Form von schlüsselfertigen Projekten zur Verfügung. Diese Projekte werden als Paket angeboten und beinhalten sowohl die Planung und Finanzierung als auch die Bereitstellung von Ausbildung der zur Umsetzung benötigten Arbeitskräfte. [...] Um zugleich den Handel zu fördern, ist die finanzielle Unterstützung für gewöhnlich an die Beteiligung chinesischer Auftraggeber gebunden. Während sich Chinas offizielle Entwicklungshilfe also auf relativ niedrigem Niveau bewegt, schätzt der Internationale Währungsfonds (IWF) die indirekte chinesische Finanzunterstützung für Afrika [...] auf jährlich etwa 19 Milliarden Dollar. Im direkten Vergleich zum DAC werden die Größenordnungen deutlich: Die OECD beziffert die Summe [...] dieser Geber für den Kontinent im Jahr 2008 mit 26 Milliarden Dollar.

[...] Die Bedienung von Sonderinteressen und die Gefahr einer Zweckentfremdung von Entwicklungsgeldern werden im chinesischen Kooperationsmodell leichter vermieden. [...] Des Weiteren erlaubt die chinesische „Diaspora" mit rund einer Million Menschen in Afrika eine wesentlich genauere Projektüberwachung vor Ort, als dies den westlichen Entwicklungspartnern je möglich wäre. Nicht zuletzt findet auch das Auftreten der Chinesen vor allem in afrikanischen Ländern großen Gefallen: „Ich finde, dass uns die Chinesen wie Gleichberechtigte behandeln. Der Westen hingegen behandelt uns wie ehemalige Untergebene", bemerkte der ehemalige botswanische Präsident Festus Mogae und sprach damit vermutlich vielen afrikanischen Staats- und Regierungschefs aus dem Herzen.

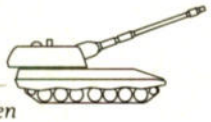
der WTO-Doha-Runde in Frage gestellt. Auch die seit Jahrzehnten etablierten Sonderbeziehungen der EU zu den AKP-Staaten (ehemalige europäische Kolonien in Afrika, der Karibik und im Pazifik), die diesen eine besondere Entwicklungsförderung durch Handelsausbau zugestanden, wurden durch das neue Abkommen von Cotonou aus dem Jahr 2000 ersetzt, das die AKP-Staaten unter Berufung auf die WTO-Erfordernisse stärker als jemals zuvor zur weitreichenden Öffnung ihrer Märkte für europäische Waren und Dienstleistungen drängt und dabei sogar Entwicklungsrückschläge in Kauf nimmt.

Daran ändert auch die Initiative *„Everything but Arms"* („Alles außer Waffen") der EU-Mitglieder aus dem Jahr 2001 für die kleine Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer nicht grundsätzlich etwas. Mit Hilfe dieser Initiative sollen diese Staaten bis zum Ende des Jahrzehnts den unbeschränkten Zugang zum EU-Binnenmarkt für alle ihre Exporte erhalten, ohne im Gegenzug die eigenen Märkte vollständig öffnen zu müssen. Die wenigsten Länder gewinnen durch diese neuen Export-Chancen aufgrund ihrer Handelsschwäche Optionen, die sie nicht bereits haben.

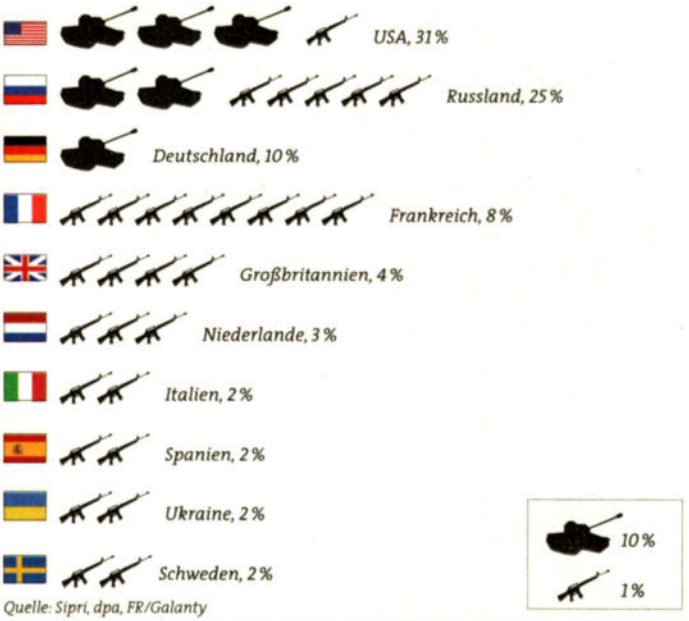
Die Verwirklichung der MEZ ist nur möglich, wenn sich alle Europäer konsequenter für die radikale Veränderung des weltweiten Agrarfördersystems sowie die Marktöffnung für Produkte aus Entwicklungsländern einsetzen. Das deutsche Engagement hierfür entscheidet somit auch darüber, ob die von den Bundesregierungen kontinuierlich beanspruchte Förderung von Frieden, Entwicklung und Stabilität glaubwürdig ist – bisher war diese Bereitschaft, sich mit letzter Konsequenz hierfür einzusetzen, noch nicht erkennbar.

Einen weiteren Widerspruch zur deutschen Entwicklungsförderung stellt der Handel mit Rüstungsgütern dar: Angesichts der selbst formulierten Ansprüche zur Gewährleistung von Frieden, Gerechtigkeit und Entwicklung ist der sprunghafte Anstieg deutscher Rüstungsexporte in Schwellen- oder Entwicklungsländer im letzten Jahrzehnt kontraproduktiv. Dabei geht es nicht nur um den möglichen Beitrag zur Aufrechterhaltung oder zum Beginn gewaltsamer Konflikte. Das für Waffen ausgegebene Geld kann von Regierungen in der Dritten Welt nicht für die primären Entwicklungsbereiche wie Bildung, Soziales oder die Infrastruktur eingesetzt werden. Die Bundesrepublik fördert damit indirekt und ungewollt sogar die Fortdauer von Unterentwicklung.

Waffen-Exporteure



Anteil am weltweiten Handel mit konventionellen Waffen 2004-2008



Quelle: Sipri, dpa, FR/Galanty

[...] Dennoch betrachtet das westliche Geberkartell die Emporkömmlinge in der Entwicklungshilfe aus einer Reihe von Gründen mit Skepsis. [...] Bedenken, die über den [...] Mangel an Transparenz hinausgehen, sind insbesondere gegenüber China zahlreich – wenn auch nicht in jedem Fall begründet.

[...] Finanzierungen durch aufstrebende Länder könnten es den Entwicklungsländern beispielsweise ermöglichen, westliche Hilfe auszuschlagen, die an Bedingungen guter Regierungsführung geknüpft ist. Damit würde man riskieren, den Forderungen nach Good Governance nicht mehr genügend Nachdruck verleihen zu können. In diesem Zusammenhang sollte allerdings zweierlei bedacht werden: Erstens sind die Standards in diesem Bereich sowohl in China selbst wie auch in anderen Schwellenländern oft sehr niedrig. Es ist daher kein nennenswertes Bewusstsein für derartige Konzepte vorhanden. Des Weiteren war der Erfolg der westlichen Reformauflagen bisher bestenfalls bescheiden. [...]

In dem Maße, in dem aufstrebende Kreditgeber ihre Entwicklungshilfe und Kreditvergabe an die ärmsten Länder erhöhen, steigen zudem die Bedenken, dass neue Kreditgeber Jahre der Bemühungen im Bereich der Schuldenbekämpfung in Afrika zunichte machen, denn die Aufsteiger vergeben bereitwillig Kredite. Entsprechend verpuffen vielerorts die Effekte westlicher Schuldenerlasse. [...]

Bei aller Skepsis, die im Westen vorherrschen mag, führt [...] kein Weg an der Anerkennung der geänderten Realitäten im Entwicklungshilfesektor vorbei. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Anzahl der Geberländer, die nicht dem DAC angehören, auf nahezu 30 gestiegen. Darunter befinden sich Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien, Malaysia, Russland, Thailand, aber auch einige ölreiche Staaten wie Saudi-Arabien und Venezuela. [...] Wie wird man Entwicklungshilfe, trotz divergierender Ansätze, künftig sinnvoll koordinieren können? [...]

Die westliche Gebergemeinschaft hat sich bislang ausgiebig bemüht, China und andere Schwellenländer in einen Dialog einzubinden. [...]

In dieser Hinsicht ist positiv zu bemerken, dass die Mitgliedschaft von Schwellenländern in OECD-Komitees und -Arbeitsgruppen beträchtlich angewachsen ist. Russland, Südafrika und Brasilien sind sowohl als Mitglieder wie auch als Beobachter in verschiedenen OECD-Dialogaktivitäten gut vertreten. Indien und insbesondere China haben sich bisher jedoch deutlich weniger stark integriert. Sie scheinen einen Beobachterstatus auf der Arbeitsebene vorzuziehen. [...] Damit vermeiden Peking und Neu Delhi zugleich, sich internen Diskussionen um ihre entwicklungspolitischen Ansätze stellen zu müssen.

[...] Die Synthese westlicher und östlicher Ansätze – im Gegensatz zur bloßen Einbeziehung Chinas in existierende Strukturen – ist der einzig praktikable Weg für eine künftige Zusammenarbeit neuer und alter Geberländer.

Helmut Reisen, Sebastian Paulo, „Frischer Wind aus Asien", in: Internationale Politik (IP) vom Juni 2009, S. 28ff.

Wolfram Hilz

Perspektiven der deutschen Außenpolitik seit 1989

Die europäische Integration hat eine neue Qualität gewonnen, die Partnerschaft mit den USA hat sich als spannungsvoll aber belastbar erwiesen. Multilaterale Strategien kennzeichnen die deutsche Außenpolitik. Neue Akteure und Konflikte sind aktuelle Herausforderungen.

REUTERS / François Lenoir

Die Europapolitik war und ist ein Kernelement bundesdeutscher Außenpolitik. Bundeskanzlerin Angela Merkel mit EU-Kommissionspräsident Manuel Baroso beim Gipfeltreffen in Brüssel im März 2009

„Zentralmacht Europas", „Zivilmacht" oder „globale Wirtschaftsmacht" – mit diesen „Etiketten" für die Rolle des vereinten Deutschlands in der Welt wird seit fast zwei Jahrzehnten versucht, den Charakter gesamtdeutscher Außenpolitik in knappe Formeln zu fassen. Sowenig solche Schlagworte der gerade geschilderten komplexen Realität gerecht werden, so hilfreich ist die Auseinandersetzung mit ihnen, um Kontinuität und Wandel der bundesdeutschen Außenpolitik zu verdeutlichen.

Die Entwicklung der EU in den letzten 20 Jahren mit ihren vielen Fortschritten, aber auch Stagnationsphasen und Krisen zeigt zweifellos, dass die Bundesrepublik als EU-Mitglied immer eine zentrale Rolle gespielt hat. Das vereinte Deutschland ist wegen seiner Größe und seines ökonomischen Potenzials als bislang drittgrößte „Wirtschaftsmacht" der Welt im wahrsten Sinne des Wortes „gewichtiger" als die anderen EU-Partner. Daraus resultieren ein politischer Gestaltungsanspruch, aber auch eine besondere Verantwortung.

Dabei hat sich die Europapolitik, die ein Kernelement bundesdeutscher Außenpolitik und der Staatsraison geblieben ist, vom Charakter her deutlich verändert: Stark vergemeinschaftete Politikfelder wie die Währungspolitik, der Binnenmarkt oder die gemeinsame Handelspolitik haben so gut wie nichts mehr mit klassischer Außenpolitik zu tun. Dynamische Kooperationsbereiche wie die Innen- und Justiz-, Asyl- und Flüchtlingspolitik weisen trotz der noch fehlenden Gemeinschaftszuständigkeit ebenfalls starke Europäisierungstendenzen auf, da nur noch eine enge Abstimmung der nationalen Positionen auf europäischer Ebene sinnvolle Lösungsstrategien zu ermöglichen scheint. Lediglich bei den klassischen diplomatischen Beziehungen zwischen Regierungen, bei der Entscheidung über den Einsatz militärischer Mittel oder bei der Ausrichtung der Finanzpolitik gibt es weiterhin nur eine fallweise Koordinierung der nationalen Politiken. Gerade im letztgenannten Punkt hat sich auch die „Integrationseuphorie", die die Bundesregierungen bis Maastricht zeitweise ausgezeichnet hatte, gelegt. Die Bundesrepublik hat somit ihre Europapolitik weitgehend den Partnern angepasst.

Mit dieser „Normalisierung" war ein Wandel des bilateralen Verhältnisses zum wichtigsten Partner in Europa, Frankreich, verbunden. Die Abkehr von der einstmals oft demonstrativen Unterordnung deutscher Vorstellungen unter die französischen Positionen hat bisweilen zum Vorwurf einer neuen deutschen Machtpolitik geführt. Dies zeigt jedoch eher die Pariser Unzufriedenheit mit der Veränderung des bilateralen Verhältnisses als eine berechtigte Angst vor einem Dominanzstreben Berlins in Europa. Diese französischen Befürchtungen haben sich auch durch das deutsche Anliegen nach Aufnahme der ehemaligen Ostblockstaaten in EU und NATO nicht bewahrheitet. Trotz der Rolle als „Anwalt der Osteuropäer" haben die Bundesregierungen keine festen Koalitionen geschmiedet; die schwierigen Nachbarschaftsbeziehungen zu Polen oder Tschechien hätten dafür ohnehin kaum Spielraum gelassen.

Neben der fortgesetzten Selbsteinbindung in die europäischen Integrationsstrukturen blieb das entschlossene Festhalten am bewährten transatlantischen Bündnis ein wesentlicher Stabilisator deutscher Außenpolitik, der Bedenken vor einer Wiederkehr des deutschen Militarismus nach 1990 zerstreute. Die Bereitschaft, an internationalen Militäreinsätzen von UNO oder NATO zur Friedenssicherung bzw. -schaffung mitzuwirken, war zunächst gering. Dies führte zu wachsenden Spannungen mit der ehemaligen „Schutzmacht" USA, die von den Bundesregierungen – vergeblich – verlangte, größere finanzielle und operative Bündnislasten zu übernehmen und nach dem 11. September 2001 eine weitreichende Unterstützung im *„war on terror"* forderte. Zwar rückte die Bundeswehr durch die Beteiligung an einer wachsenden Zahl internationaler Friedens- und Stabilisierungsmissionen – mehr schleichend als von Regierungsseite geplant – in den 1990er Jahren in die Rolle einer „normalen" Bündnisarmee

und schwächte damit den alten Vorwurf des militärischen „Trittbrettfahrens" ab. Deutschland wurde damit zu Beginn des 21. Jahrhunderts vom „Konsumenten" zum „Lieferanten" von Sicherheit *(security provider)*. Welchen Beitrag es angesichts der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus oder die zunehmende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen weltweit zu leisten bereit ist, wurde innenpolitisch allerdings nie intensiv diskutiert. Diese Diskussion ist jedoch dringend erforderlich, um sich über die eigenen Interessen klar zu werden – gerade angesichts weiter voranschreitender globaler Umbruchprozesse mit parallel laufenden Wachstums-, Krisen- und Konfliktdynamiken in verschiedenen Weltregionen, insbesondere in Asien, dem Mittleren Osten und in Afrika. Eine wie bisher lediglich auf den Einzelfall bezogene Ausweitung oder Einschränkung des internationalen Engagements ohne klare Kriterien ist der Bevölkerung nicht mehr zu vermitteln.

Im Falle des zunehmend schwieriger werdenden Afghanistan-Einsatzes hat dies dazu geführt, dass die Bundesregierung die internationale Strategie zur Bekämpfung der militanten Taliban durch eine wachsende Zahl von Bundeswehrsoldaten mitträgt, innenpolitisch jedoch mit einem zivil-militärischen Ansatz wirbt, der angesichts der Gewalteskalation nicht umgesetzt werden kann.

Dieses Defizit bei der Klärung der eigenen sicherheitspolitischen Rolle, das längst nicht mehr durch ein – eher abstraktes – Bekenntnis zur „Zivilmachtrolle" überspielt werden kann, wird noch deutlicher, wenn man sich die deutsche Entschlossenheit bei der Neugestaltung der internationalen Ordnung seit 1990 im ökonomischen, entwicklungspolitischen und umweltpolitischen Bereich im Rahmen von UNO, Weltbank, IWF, WTO und G8 vor Augen hält: Mit der ausdrücklichen Begründung der Mitverantwortung Deutschlands für die Bewältigung globaler Herausforderungen, vor allem Armutsbekämpfung, Klimawandel, Neuordnung von Handel und Wirtschaft, haben alle Bundesregierungen ihr internationales Engagement innenpolitisch nachdrücklich vertreten, selbst wenn die wiederholt multilateral bekräftigten Ziele, zum Beispiel MEZ, G8-Beschlüsse oder Kyoto-Ziele, letztlich weit weniger konsequent umgesetzt wurden.

Problematisch ist diese mangelhafte Realisierung der außenpolitischen Zusagen der westlichen Industrieländer auch, weil so gegenüber aufstrebenden Mächten wie China, Indien, Russland und weiteren potenten Schwellenländern nicht glaubwürdig begründet werden kann, dass es notwendig ist, an multilateral festgesetzten Zielen mitzuwirken: Klimaschutz als globale Aufgabe von existenzieller Bedeutung für

Das transatlantische Bündnis zu den USA ist ein elementarer Pfeiler deutscher Außenpolitik. Welche Forderungen Washington unter Präsident Barack Obama, hier 2009 in Dresden, an das internationale Engagement Deutschlands stellt, muss sich weisen.

AP / Gerald Herbert

Die Bundeswehr ist zunehmend an internationalen Einsätzen beteiligt. Während zivil-militärische Ansätze in der deutschen Bevölkerung Zustimmung finden, schlägt rein militärischen Maßnahmen Skepsis entgegen. Soldaten trainieren im Juni 2009 bei Masar-i-Scharif Angehörige der afghanischen Nationalarmee.

picture-alliance / dpa / Maurizio Gambarini

Demokratischer Frieden als Ziel der Politik?

[...] Wenn Demokratien keine Kriege führen und Hungersnöte vermeiden würden, dann wäre eine ausschließlich demokratisch verfasste Welt eine nahezu paradiesische Veranstaltung. Der Wunsch, die Demokratie weltweit auszubreiten, ist daher verständlich – er ist, wenn man so will, eine Neubelebung des jahrhundertealten westlichen Missionarstums. So ist Demokratieförderung als ein erstrangiges Ziel in die westliche Außen- und Entwicklungspolitik eingegangen. In nichtdemokratischen Ländern eine demokratiefreundliche Zivilgesellschaft zu fördern, Menschenrechtsverletzungen gegebenenfalls auch mit Sanktionen einzudämmen, über die Konditionierung von Entwicklungshilfe Demokratisierungsprozesse mehr oder weniger sanft zu erzwingen, friedenserhaltende Missionen nach Bürgerkriegen (oder Kriegen) mit dem Aufbau demokratischer Strukturen zu kombinieren – all das ist heute gängige Praxis westlicher Politik. [...]

Freilich wäre es übertrieben, in ihr das dominierende Politikziel zu sehen. Dazu ist die Palette außenpolitischer Interessen dann doch zu vielfältig. Manche Nichtdemokratien werden als „Partner im Krieg gegen den Terror" gebraucht, weshalb die Stabilität dieser Regime erwünscht ist und durch Demokratisierungsprozesse oder gar eine demokratische Revolution nicht riskiert werden soll. [...]

In anderen Fällen führen wirtschaftliche Interessen dazu, dass über undemokratische Regierungsformen und Menschenrechtsverletzungen hinweggesehen wird. Rohstoffreiche Länder sind überwiegend nicht demokratisch. Gleichwohl kommt der Westen nicht umhin, mit ihnen Handel zu treiben und wünscht sich nichts so sehr wie stabile Verhältnisse dort. [...]

Demokratieförderung steht also stets in Konkurrenz mit anderen außen- und sicherheitspolitischen Belangen. Das wirkt zum Teil sehr scheinheilig und zynisch, zum Teil reflektiert es einfach ein unlösbares politisches Dilemma. Dennoch kann konstatiert werden, dass diese Politik heute in höherem Maße als je zuvor einen unbestrittenen Platz auf der außenpolitischen Agenda praktisch aller westlicher Demokratien behauptet. [...]

Die Teilung der Welt in „Demokratien" und „Nichtdemokratien" ist – wie alle Polarisierungen zwischen „uns" und „denen" – politisch höchst problematisch. Erinnert sei daran, dass die Praxis der Zweiteilung, des Ein- und des Ausschlusses, eine lange Geschichte hat (und natürlich nicht nur im westlichen Lager, sondern auch anderswo intensiv stattfindet): Die Christenheit und die Heiden, der „weiße Mann" und die „unzivilisierten Wilden", die „freie Welt" und der Totalitarismus – und heute eben „the west" und „the rest": In all diesen Entgegensetzungen diente bzw. dient der „Andere" als Feindbild, der das eigene Lager zusammenschweißen soll. [...]

In der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen hat es eine intensive Debatte darüber gegeben, warum der „demokratische Friede" statistisch nicht eine deutlich größere Friedfertigkeit der Demokratien insgesamt, sondern nur ihren außergewöhnlichen Pazifismus gegenüber ihresgleichen beinhaltet. Denn im Ganzen sind sie ebenso kriegerisch oder nur kaum messbar friedlicher als alle anderen Staaten der Welt: Sie führen gegenüber Nichtdemokratien (fast) ebenso häufig Krieg wie diese untereinander und gegen Demokratien. [...]

Die Präsenz nichtdemokratischer Staaten im internationalen Raum, allgemeiner: das Phänomen kultureller und politischer Heterogenität, stellt die Demokratien vor ein strategisches Dilemma. Einerseits müssen sie an einer Ordnung dieses Raums interessiert sein, andererseits kommen sie aufgrund des in ihrer Weltanschauung verankerten Universalismus nicht umhin, sich die weltweite Ausbreitung ihrer liberalen Ideen, also die universale Demokratisierung zu wünschen. [...]

Am Ende dieser Überlegungen steht damit die vielleicht überraschende Folgerung, dass der „demokratische Frieden" als Muster gewaltfreier innerdemokratischer Beziehungen seine besten Chancen zur Universalisierung hat, wenn das friedliche Verhalten der Demokratien sich nicht auf ihresgleichen beschränkt, sondern wenn diese sich so weit wie möglich kooperativ und entspannungsfreudig zeigen – unter gebührender Berücksichtigung der eigenen Sicherheit. Deutschland, das trotz der Beteiligung am Kosovo-Einsatz zu den eher „pazifistischen" Demokratien zählt und in seiner Demokratieförderung einen eher kooperativen Stil pflegt, wird hart zu arbeiten haben, um seine eher „militanten" demokratischen Partner von dieser politischen Linie zu überzeugen. Werden Bundesregierungen den dazu erforderlichen „Mut vor dem Freund" haben?

Harald Müller, „Der demokratische Frieden und seine außenpolitischen Konsequenzen", in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/2008 vom 20. Oktober 2008, S. 41 ff.

picture-alliance / dpa / Maxppp Kyodo

Eine außenpolitische Herausforderung, der sich auch die Bundesregierung stellen muss, ist die Einbindung der aufstrebenden Schwellenländer in internationale Entscheidungsstrukturen. „Familienfoto" beim G20-Gipfel in London 2009

alle kann ohne das Engagement der boomenden Staaten mit Milliardenbevölkerung nicht erreicht werden; der Appell zur Einhaltung von Handelsregeln bleibt unglaubwürdig, solange der westliche Agrarprotektionismus weiter existiert; die Beachtung von sozialen und demokratischen Standards läßt sich nicht einfordern, solange die OECD-Länder ihr 0,7-Prozent-Ziel bei der Entwicklungshilfe ignorieren.

Die traditionell über multilaterale Institutionen agierende Bundesrepublik steht damit vor einem doppelten Problem: Wenn die Industriestaaten die multilateralen Vereinbarungen selbst nicht einhalten, kann die Bundesregierung über diese präferierten Strukturen immer weniger Einfluss auf die aufstrebenden Mächte nehmen. Über die ebenfalls intensiv gepflegten bilateralen Beziehungen zu Beijing, Neu Delhi, Moskau oder Brasilia gelingt dies jedoch auch immer weniger, weil die neuen Mächte die westlichen Führungsstaaten zunehmend gegeneinander ausspielen können: Zugang zum boomenden chinesischen Markt, Aufträge durch indische Großunternehmen oder Verträge über russisches Gas erhält nur das Land, mit dem sich die Beziehungen problemlos entwickeln. Dass die Industrienationen diese neuen *„global player"* mittlerweile immer öfter in der Formation der G20 in die Diskussion um drängende Aufgaben (Entwicklung, Finanzordnung, Klima) einbeziehen, hat somit nicht nur mit der Sorge um angemessene Problemlösungen zu tun, sondern auch mit einer Anerkennung der realen Machtverhältnisse.

Die neuen außenpolitischen Herausforderungen für die Bundesrepublik im siebten Jahrzehnt ihres Bestehens sind also gleichermaßen inhaltlicher wie struktureller Art:

- Sicherheitspolitisch geht es um die Klärung der eigenen Interessen in Form einer breiten innenpolitischen Diskussion sowie eine offenere Auseinandersetzung mit den Bündnispartnern über die Bewältigung der neuen militärischen Aufgaben.
- Ökonomisch gilt es, ausgehend von einer gestärkten europäischen Basis, die globalen Wandlungsprozesse weiter mitzugestalten und sich auf neue Rahmenbedingungen bzw. Akteure einzustellen.
- Umwelt- und entwicklungspolitisch müssen die bekannten Zusagen schrittweise umgesetzt und rasch weitgehende Ziele vereinbart werden.
- Strukturell geht es um die feste Etablierung des G20- anstelle des G8-Rahmens, um die aufsteigenden Mächte in internationale Entscheidungsstrukturen einzubinden, an denen die alten Mächte – die Bundesrepublik eingeschlossen – beteiligt sind, solange die neuen dies noch akzeptieren.

Werden diese Herausforderungen von den Deutschen angenommen, kann die Bundesrepublik in einer globalisierten Welt außenpolitisch die Rolle einer „Verantwortungsmacht" übernehmen, die dem eigenen Potenzial, den selbst formulierten Ansprüchen und den Erwartungen von außen entspricht.

Glossar

Berlinfrage – Der Status der Stadt Berlin war nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs umstritten. Bereits im Februar 1945 war auf der Konferenz von Jalta der Viermächtestatus beschlossen worden: die Aufteilung der ehemaligen Hauptstadt des „Dritten Reichs" in einen amerikanischen, einen britischen, einen französischen und einen sowjetischen Sektor sowie die Regierungshoheit der Alliierten. Nach der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 blieb der Status Berlins umkämpft: Die westdeutschen Regierungen betrachteten die gesamte Stadt als zur Bundesrepublik gehörig und verstanden die Teilung als vorübergehend. Die DDR hingegen erklärte den Ostteil zu ihrer Hauptstadt und zum „eigentlichen" Berlin, während sie West-Berlin als „eigenständige Einheit" betrachtete und nicht zum Bundesgebiet rechnete. Die Westalliierten hielten an ihrer direkten Oberhoheit fest und suspendierten daher 1949 die Artikel 23 und 144 des Grundgesetzes, in denen „Groß-Berlin" als zwölftes deutsches Bundesland bezeichnet wurde. Das Interesse der Sowjetunion war es, Berlin dem westlichen Einfluss zu entziehen, daher betrachtete auch sie West-Berlin nicht als Teil der Bundesrepublik.

Berlinkrise – Nach der sowjetischen Blockade Berlins 1948/49 kam es im Kontext der Zuspitzung des Ost-West-Gegensatzes 1958 zu einer zweiten Berlinkrise: Nikita Chruschtschow, Regierungschef der Sowjetunion, stellte den Westalliierten und der Bundesrepublik ein Ultimatum: Innerhalb von sechs Monaten müsse die Stadt in eine neutrale „selbstständige Freistadt" umgewandelt werden. Die Westalliierten, denen er Verstöße gegen ausgehandelte Abkommen vorwarf, müssten ihre Streitkräfte zurückziehen und ihre Hoheitsrechte abtreten. Berlin sollte als eine eigenständige politische Einheit anerkannt werden. Im Falle einer Ablehnung würde die Sowjetunion ihre Hoheitsrechte an die DDR abtreten und damit die deutsche Zweistaatlichkeit konsolidieren. Die Westalliierten und die Bundesrepublik wiesen die Forderungen zurück; der Mauerbau 1961 zementierte die bestehenden Einflusssphären, so dass die Sowjetunion weitergehende Forderungen aufgab.

Breschnew-Doktrin – Interventionsanspruch der Sowjetunion im Falle einer „Gefährdung des Sozialismus" durch politische Dynamiken in einem der Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts. Der sowjetische Regierungschef Leonid Breschnew verkündete diesen Anspruch im November 1968. Er rechtfertigte damit nachträglich den Einmarsch in die Tschechoslowakei im August 1968 zur Niederschlagung des „Prager Frühlings". Die Staaten des Warschauer Pakts verfügten damit faktisch nur über beschränkte Souveränität; die entsprechende Passage lautet: „Die Souveränität der einzelnen Staaten findet ihre Grenze an den Interessen der sozialistischen Gemeinschaft."

COMECON – Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (engl.: *Council for Mutual Economic Assistance* oder auch RGW) bestand von 1949 bis 1991 mit Sitz in Moskau und war eine Reaktion auf den von der Sowjetunion abgelehnten Marschall-Plan der USA. Die Aufgaben des COMECON waren wirtschaftliche Unterstützung und Koordination unter den mittel- und osteuropäischen sozialistischen Planwirtschaften.

Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) – Die EPZ wurde 1969 auf dem Gipfeltreffen der EG-Regierungschefs in Den Haag vereinbart. Ziele waren die Koordination der Außenpolitik der EG-Mitglieder und die Kooperation in internationalen Fragen. Eine verbindliche Vertragsgrundlage erhielt die EPZ 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte, ein zusammenfassendes Vertragsdokument zur Reform der Römischen Verträge. Im Maastricht-Vertrag (siehe u.) von 1993 wurde die EPZ-Nachfolgerin **GASP** (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) zu einem Kernelement der Europäischen Union. Im Kontext der GASP entstand 1999 auch die **ESVP** (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik), deren Ziel es ist, das militärische und zivile Krisenmanagement der EU zu verbessern.

Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) – Im Rahmen der EVG planten Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Westdeutschland ab 1952 den Aufbau einer europäischen Verteidigungsorganisation. Die nationalen Armeen sollten in der EVG aufgehen; gleichzeitig hätte der „Deutschlandvertrag" zwischen BRD, Frankreich, Großbritannien und den USA den Besatzungsstatus in Westdeutschland beendet und der Bundesrepublik weitgehende Souveränität zugesprochen. Die französische Nationalversammlung lehnte den EVG-Vertrag jedoch am 30. August 1954 ab, so dass weder EVG noch Deutschlandvertrag umgesetzt werden konnten.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Europäische Gemeinschaft (EG), Europäische Union (EU) – Die Begriffe stehen für drei Abschnitte der europäischen Integration. Durch Unterzeichnung der 1957 vereinbarten Römischen Verträge gründeten die sechs EGKS-Mitgliedstaaten (siehe Ruhrstatut) Belgien, BRD, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande die EWG. Hauptziele dieser für weitere Mitglieder offenen Formation waren eine Zollunion und ein gemeinsamer Markt. Ebenfalls durch die Römischen Verträge wurde **„Euratom"/EAG** (Europäische Atomgemeinschaft) gegründet. Die drei Strukturen EGKS, EWG und EAG wurden 1967 zusammengefasst zu den Europäischen Gemeinschaften (EG), die 1993 mit dem Vertrag von Maastricht (siehe u.) in die Europäische Union (EU) überführt wurden. Aus der ehemaligen EWG wurde die zentrale „Säule" der EU: die (ebenfalls als EG bezeichnete) Europäische Gemeinschaft mit den Organen Europäisches Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof.

GATT/WTO – *General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Union:* Das GATT ist eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen 23 Staaten, die am 30. Oktober 1947 abgeschlossen wurde. Ihr Ziel war, Zölle und Einfuhrbeschränkungen abzubauen und eine freie Welthandelsordnung zu fördern. Die BRD trat dem GATT 1951 bei. Die Verhandlungsrunden der Mitgliedstaaten dauerten teilweise mehrere Jahre. Zum Abschluss der „Uruguay-Runde" am 15. März 1993 wurde die Gründung der WTO (Welthandelsorganisation) als Nachfolgerin des GATT beschlossen. Die WTO mit Sitz in Genf nahm 1995 ihre Arbeit auf. Sie übernahm alle GATT-Vereinbarungen, wurde jedoch mit besseren Schlichtungsinstrumenten ausgestattet, die im Falle von Handelsstreitigkeiten zwischen Mitgliedern zum Tragen kommen. Als Ziele kamen neben einer weiteren Liberalisierung des Welthandels die Etablierung einheitlicher Regeln für den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS) hinzu. Die Ministerkonferenz der WTO 1999 in Seattle/USA wurde von heftigen Protesten begleitet und gilt als Geburtsstunde der globalisierungskritischen Bewegung.

IWF/Weltbank – Der IWF (engl.: *International Monetary Fund*, IMF) wurde 1944 gegründet. Er ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und war Teil des Währungsregimes, das 1944 in Bretton Woods/USA vereinbart wurde und bis 1973 mit seinen festen Wechselkursen Bestand hatte. Nach Aufkündigung des Bretton Woods-Systems besteht der IWF weiter; seine Aufgaben liegen in der Förderung des Welthandels und der währungspolitischen internationalen Kooperation.

Die Weltbank (engl.: *International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) ist ebenfalls eine im Rahmen von Bretton Woods gegründete UN-Sonderorganisation. In der Nachkriegszeit war die Weltbank für die Kreditvergabe zum Wiederaufbau Europas zuständig. Inzwischen vergibt die Weltbank vor allem Kredite an Schwellen- und Entwicklungsländer. Diese Kredite sind in der Regel an wirtschaftspolitische und humanitäre Bedingungen geknüpft (Liberalisierung, Privatisierung, Gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung etc.) und folgen damit entwicklungspolitischen Leitbildern, was zu Konflikten zwischen Weltbank, Globalisierungskritikern und den Regierungen betroffener Staaten führt.

KSZE/OSZE – Die KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) wurde 1973 als Gesprächsforum ost- und westeuropäischer Staaten, Kanadas und der USA gegründet. Im Rahmen der KSZE trafen sich Vertreter der beiden großen Machtblöcke, um gemeinsame Projekte in verschiedenen Politikfeldern (Kultur, Wissenschaft, Wirtschaft, Umweltschutz) zu besprechen. Auch Abrüstung und die Durchsetzung der Menschenrechte (festgehalten 1975 in der Schlussakte von Helsinki) waren Themen der KSZE, die von großer Bedeutung für vertrauensbildende Kooperation unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts war. Die „Charta von Paris" besiegelte 1990 das Ende der Blockkonfrontation und verlieh der KSZE eine neue inhaltliche Grundlage, die stärker die Rolle von Demokratie und Marktwirtschaft betonte, sowie ein differenziertes Institutionengefüge, um auf die

Zunahme bewaffneter Konflikte in Europa (v.a. im Kontext des staatlichen Zerfalls Jugoslawiens) reagieren zu können. 1995 löste die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) mit Sitz in Wien die KSZE ab.

Kubakrise – 13-tägige Krise vom 16.-28. Oktober 1962 zwischen den USA, der Sowjetunion und Kuba, während der es beinahe zu einer militärischen Konfrontation mit unabsehbaren Folgen gekommen wäre. Nach der sozialistischen Revolution gegen den kubanischen Diktator Batista 1959 unterstützten die USA dessen Anhänger. Am 17. April 1961 versuchten Batista-Anhänger eine Invasion auf Kuba, die desaströs endete; Kuba näherte sich immer stärker der Sowjetunion an. Durch die Stationierung amerikanischer Nuklearraketen in Italien und der Türkei ab 1959 geriet die Sowjetunion in einen taktischen Nachteil, den sie durch die Errichtung von Raketenbasen auf Kuba auszugleichen versuchte. Am 17. Oktober 1962 entdeckten US-Aufklärungsflugzeuge Mittelstreckenraketen auf Kuba, die mit Atomsprengköpfen bestückt bis tief in die USA hätten vordringen können. Am 24. Oktober begann eine amerikanische Seeblockade Kubas mit der Forderung, die Raketen abzuziehen. Am 27. Oktober kam es fast zur Katastrophe: Ein US-Aufklärungsflugzeug wurde über Kuba abgeschossen, ein weiteres wurde im sowjetischen Luftraum beinahe zerstört. Am 28. Oktober trafen der amerikanische Präsident Kennedy und der sowjetische Regierungschef Chruschtschow eine Vereinbarung: Die Sowjetunion zog ihre Raketen gegen die Garantie der USA ab, dass es keine Invasion Kubas geben werde. Eine geheime Zusatzvereinbarung legte fest, dass auch die amerikanischen Raketen in der Türkei abgebaut wurden. Nach der Krise wurde ein „Heißer Draht" zwischen Washington und Moskau installiert, eine Direktverbindung für den Krisenfall.

Millenniumsentwicklungsziele (MEZ) – Im September 2000 verabschiedeten die Repräsentanten von 189 Staaten unter dem Dach der Vereinten Nationen die „Millenniumserklärung". Darauf aufbauend wurden 2001 acht entwicklungspolitische Ziele (engl.: *Millennium Development Goals*, MDGs) vereinbart, die bis 2015 erreicht werden sollen: Die Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, der unter extremem Hunger leidet, die Gewährleistung einer Grundschulausbildung für alle Kinder, die Gleichstellung und volle Partizipation von Frauen, die Verringerung der Kindersterblichkeit, eine verbesserte Gesundheitsversorgung für Mütter, die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, die Verbesserung des Umweltschutzes und der Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.

MOE-Staaten – Die ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas.

NATO-Doppelbeschluss – 1979 beschloss der NATO-Rat, dem Warschauer Pakt Gespräche über die beiderseitige Begrenzung atomarer Mittelstreckenraketen anzubieten und gleichzeitig, sollten die Verhandlungen scheitern, amerikanische Raketen in Westeuropa zu stationieren. Damit wurde auf die Modernisierung des sowjetischen Raketenarsenals reagiert: Die sowjetischen Raketen vom Typ SS-20, die durch Mehrfachgefechtsköpfe in der Lage gewesen wären, die europäischen Raketenbasen präventiv zu zerstören, waren eine Verschiebung des militärischen Gleichgewichts. Da die Verhandlungen zu keinem Ergebnis führten, stationierte die NATO 108 Pershing II-Raketen in der Bundesrepublik und 464 Marschflugkörper in Westeuropa. Gegen die Stationierung richteten sich in zahlreichen westeuropäischen Ländern heftige Proteste.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl.: *Organization for Economic Cooperation and Development*). Die OECD ist eine internationale Organisation mit Sitz in Paris und wurde 1961 als Nachfolgerin der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) gegründet. Ihre Aufgaben sind die Förderung von Welthandel, Wirtschaftswachstum, Bildung und internationaler Kooperation. Die 30 Mitglieder der OECD sind Industriestaaten, MOE-Staaten und bedeutende Schwellenländer. Im Entwicklungshilfeausschuss (engl.: *Development Assistance Commitee*, DAC) koordinieren die Mitglieder die Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe (engl.: *Official Development Assistance*, ODA).

Ruhrstatut – Kurzbezeichnung des am 28. April 1949 zwischen den Westalliierten und den Benelux-Staaten verabschiedeten „Abkommens über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde". Diese Behörde mit Sitz in Düsseldorf beaufsichtigte die Entwicklung der im Ruhrgebiet konzentrierten deutschen Schwerindustrie (Kohle und Stahl). Die von Deutschland im Zweiten Weltkrieg überfallenen Staaten wollten durch die Kontrolle dieser Schlüsselindustrie für Militärzwecke jede erneute Aufrüstung von vornherein ausschließen. Die Behörde sollte auch die wirtschaftliche Verflechtung der westeuropäischen Schwerindustrien fördern, um nationale Alleingänge zu erschweren. Aus dem „Schuman-Plan" des französischen Außenministers Robert Schuman vom Mai 1950 entwickelte sich die Idee einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl **(EGKS)** – diese „Montanunion" wurde ab 1952 zur Grundlage der europäischen Integration und zur ersten organisatorischen Vorläuferin der Europäischen Union. Die Internationale Ruhrbehörde wurde 1953 aufgelöst.

Schwellenländer – Allgemeingültige Kriterien zur Charakterisierung eines Staates als Schwellenland existieren nicht. Unter der Bezeichnung werden Staaten versammelt, deren wirtschaftlicher Fortschritt die Bezeichnung „Entwicklungsland" unzutreffend macht. Der englische Begriff „Newly Industrialized Countries" beschreibt den Aufholprozess dieser Staaten anschaulicher. Die Wachstumsraten der Ökonomien von Schwellenländern übersteigen diejenigen der Industriestaaten oft deutlich; soziale und politische Indikatoren (Bildung, Umweltschutz, Arbeitsbedingungen, demokratische Strukturen) sind jedoch häufig auf einem geringen Niveau. Die Zuschreibung zu dieser Gruppe variiert je nach kategorisierender Organisation; als Schwellenländer bezeichnet werden in der Regel Staaten wie China, Indien, Brasilien, Mexiko, die Türkei und die asiatischen „Tigerstaaten" (Malaysia, Thailand, Philippinen etc.).

Stalin-Note – Am 10. März 1952 bot der sowjetische Machthaber Josef Stalin den Westalliierten in einer diplomatischen Note Verhandlungen über die Vereinigung Deutschlands an. Seine Bedingungen waren, dass Deutschland politisch neutral sein müsse, keinem internationalen Militärbündnis angehören dürfe und dass es die in der Potsdamer Konferenz vereinbarte Oder-Neiße-Linie als Staatsgrenze akzeptieren müsse. Die Westalliierten und die Regierung Westdeutschlands lehnten den Vorschlag ab: Adenauer sah in dem Neutralitätsgebot den taktischen Versuch, die politische und militärische Westbindung der Bundesrepublik zu verhindern, um eine Abhängigkeit von der Sowjetunion herzustellen. Auch die endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als verbindliche Grenze erfolgte erst unter Helmut Kohl im Kontext der deutschen Einheit.

Vertrag von Maastricht – Im niederländischen Maastricht vereinbarten die 12 EG-Staaten den 1993 in Kraft getretenen „Vertrag über die Europäische Union", das Gründungsdokument der EU. Darin werden drei „Säulen" der europäischen Integration benannt: die Intensivierung der ökonomischen Kooperation im Rahmen der „EG-Säule" durch die Gründung einer „Wirtschafts- und Währungsunion" mit dem Euro als Gemeinschaftswährung, eine zweite „Säule" der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres als dritte „Säule". Nur in der „EG-Säule" waren Mehrheitsentscheidungen unter Beteiligung des Europäischen Parlaments möglich, während es in den beiden anderen „Säulen" bei der Kooperation nationaler Regierungen unter dem Einstimmigkeitsprinzip blieb.

Warschauer Pakt – Am 14. Mai 1955 in Warschau gegründetes Militärbündnis der realsozialistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion. Während des Ost-West-Konflikts war der Warschauer Pakt das Gegenstück zur NATO: Die im jeweiligen Bündnis zusammengeschlossenen Staaten verpflichteten sich zum militärischen Beistand im Kriegsfall. Der Warschauer Pakt hörte am 1. Juli 1991 auf zu existieren.

Westeuropäische Union (WEU) – Belgien, die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg und die Niederlande gründeten am 23. Oktober 1954 den kollektiven militärischen Beistandspakt WEU. Im Gegensatz zur gescheiterten EVG (s.o.) beruhte die WEU nicht auf der Idee einer integrierten westeuropäischen Streitmacht, sondern war als ein Bündnis nationaler Armeen und de facto als „europäischer Pfeiler" der NATO konzipiert. Mit Gründung der WEU trat auch der zunächst gescheiterte „Deutschlandvertrag" (s. EVG) in Kraft. Die Bundesrepublik verzichtete bei ihrer nun beschlossenen Wiederbewaffnung auf atomare, biologische und chemische Waffen, akzeptierte eine Obergrenze von 370 000 Soldaten und trat gleichzeitig der NATO bei. Der WEU traten in den 1990ern weitere Voll- oder assoziierte Mitglieder bei. Durch den Ausbau der ESVP innerhalb der EU verlor die WEU ab 1999 stark an Bedeutung.

Zusammengestellt von Patrick Pilarek

Literaturhinweise

Auswärtiges Amt: In der Welt – Schwerpunkte und Standpunkte des Auswärtigen Amts 2008/2009, Berlin 2008, 59 S. (http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/InDerWelt0809.pdf)

Benz, Wolfgang (Hg.): Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/55. Ein Handbuch, Berlin 1999, 494 S.

Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970, 493 S.

Bierling, Stephan: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Normen, Akteure, Entscheidungen, 2., unwesentlich veränderte Aufl., München u.a. 2005, 366 S.

Böckenförde, Stephan (Hg.): Chancen der deutschen Außenpolitik. Analysen – Perspektiven – Empfehlungen, Dresden 2005, 218 S.

Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse, Opladen 2009, 388 S.

Bredow, Wilfried von: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2008, 306 S.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, 165 S. (http://www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf)

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb (Hg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift „Das Parlament", B 43 „Außen- und Sicherheitspolitik", Bonn 2008; B 15-16 „NATO", Bonn 2009 (als PDF verfügbar)

Gareis, Sven Bernhard: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 2. Aufl., Opladen 2006, 272 S.

Görtemaker, Manfred: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung (bpb-Schriftenreihe Bd. 794), Berlin-Brandenburg 2009, 223 S.

Golz, Hans-Georg: Verordnete Völkerfreundschaft. Das Wirken der Freundschaftsgesellschaft DDR-Großbritannien und der Britain-GDR-Society – Möglichkeiten und Grenzen, Leipzig 2004, 309 S.

Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Frankfurt am Main, Berlin 2003, 652 S.

Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945-2000, Stuttgart 2001, 536 S.

Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn, München, Wien, Zürich 1995, 600 S.

Harnisch, Sebastian / Maull, Hanns W. (Hg.): Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester, New York 2001, 179 S.

Harnisch, Sebastian / Katsioulis, Christos / Overhaus, Marco (Hg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden 2004, 267 S.

Hellmann, Gunther: Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, München 2006, 360 S.

Henke, Klaus-Dietmar (Hg.): Revolution und Vereinigung 1989/90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte, München 2009, 734 S.

Hilz, Wolfram: Europas verhindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern, Paderborn u.a. 2005, 448 S.

Jäger, Thomas / Höse, Alexander / Oppermann, Kai (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2007, 637 S.

Lappenküper, Ulrich: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990, München 2008, 156 S.

Maull, Hanns W. / Harnisch, Sebastian / Grund, Constantin (Hg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, 193 S.

Maull, Hanns W. (Hg.): Germany's uncertain power: foreign policy of the Berlin Republic, Houndmills u.a. 2006, 296 S.

Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, 5., durchgeseh. Auflage, München 2007, 359 S.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hg.): Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, 2., aktual. u. erw. Auflage, Wiesbaden 2009, 250 S.

Plato, Alexander von: Die Vereinigung Deutschlands – ein weltpolitisches Machtspiel. Bush, Kohl, Gorbatschow und die geheimen Moskauer Protokolle, Berlin 2002, 485 S.

Rittberger, Volker (Hg.): German foreign policy since unification: Theories and case studies, Manchester, New York 2001, 392 S.

Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, München 2004, 346 S.

Schneider, Heinrich / Jopp, Mathias / Schmalz, Uwe (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, 864 S.

Schmidt, Siegmar / Hellmann Gunter / Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, 968 S.

Scholtyseck, Joachim: Die Außenpolitik der DDR, München 2003 (Enzyklopädie deutscher Geschichte; Bd. 69), 188 S.

Staack, Michael: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, Paderborn u.a. 2000, 560 S.

Weidenfeld, Werner: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90, Stuttgart 1998, 952 S.

Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949-1989, München 2007, 612 S.

Wessels, Wolfgang / Diedrichs, Udo (Hg.): Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Januar 2006; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/5th_enlargement/facts_figures/ebd_eud_studie_vital_endg_de.pdf.

Winkler, Heinrich-August: Der lange Weg nach Westen II: Deutsche Geschichte 1933-1990, München 2000, 742 S.

Woyke, Wichard: Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung: das Tandem fasst wieder Tritt, 2. Auflage, Wiesbaden 2004, 314 S.

Internetadressen

www.auswaertiges-amt.de (Webseite des Auswärtigen Amtes)

www.bmvg.de (Webseite des Bundesministeriums der Verteidigung)

www.chronik-der-mauer.de (Materialien zur Geschichte der Berliner Mauer)

www.deutsche-aussenpolitik.de (Webseite der Universität Trier)

www.dgap.org (Webseite der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik)

www.aussenpolitik.net (Themenseite der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik)

www.goethe.de (Website des Goethe-Instituts)

www.swp-berlin.org (Webseite der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheitspolitik)

Autoren

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis ist Leitender Wissenschaftlicher Direktor am Fachbereich Sozialwissenschaften der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Seine Forschungsschwerpunkte: Internationale Friedenssicherung, Vereinte Nationen sowie die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.
Kontakt: svengareis@bundeswehr.org

Prof. Dr. Wolfram Hilz ist seit 2005 ordentl. Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn mit den Schwerpunkten Europäische Integration, Konfliktforschung und Globalisierungsfragen. Von ihm liegen zahlreiche Publikationen zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie zu europäischen und globalen Herausforderungen vor.
Kontakt: wolfram.hilz@uni-bonn.de

Priv.-Doz. Dr. Volker Kronenberg lehrt Politische Wissenschaft an der Universität Bonn und ist Akademischer Direktor am dortigen Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie. Seine Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte liegen auf Themen zur Außenpolitik und Geschichte der Bundesrepublik, zur Politischen Kultur, zur Politischen Biographik, zum Europäischen Integrationsprozess sowie zur Totalitarismus- und Extremismusforschung.
Kontakt: kronenberg@uni-bonn.de.

Impressum

Herausgeberin:
Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309.
Internetadresse: http://www.bpb.de, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:
Jürgen Faulenbach, Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Patrick Pilarek (Volontär)

Manuskript und Mitarbeit:
Prof. Dr. Dr. h.c. Wilfried von Bredow, Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg; Prof. Dr. Sven B. Gareis, Hamburg; Stephan Gudewer, Hamburg; Prof. Dr. Gunther Hellmann, Institut für Politikwissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main; Christine Hesse, Bonn; Prof. Dr. Wolfram Hilz, Bonn; Prof. Dr. Thomas Jäger, Seminar für Politische Wissenschaften der Universität zu Köln; Jutta Klaeren, Bonn; PD Dr. Volker Kronenberg, Bonn; Patrick Pilarek, Bonn; Mira Wallis, Berlin

Titelbild:
Vorbereitung auf einen Staatsbesuch im Bundeskanzleramt 2008 – Stefan Boness / Ipon

Umschlag-Rückseite:
heimbüchel pr, Köln / Berlin

Gesamtgestaltung:
KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Melli-Beese-Straße 19, 90768 Fürth

Druck:
SKN Druck und Verlag GmbH & Co. KG, 26506 Norden

Vertrieb:
IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:
vierteljährlich.
ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 800 000.

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:
Oktober 2009

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Bundeszentrale für politische Bildung c/o IBRo
Kastanienweg 1, 18184 Roggentin
Fax: 03 82 04/66-273 oder
E-Mail: bpb@ibro.de
Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Für telefonische Auskünfte (bitte keine Bestellungen) steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-115 von Montag bis Freitag in der Zeit von 8.30 bis 15.30 Uhr zur Verfügung.

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung / bpb erhalten Sie unter der o.g. genannten bpb-Adresse.

Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an
bpb@gebhard-mueller.de